



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **M. K.**, zastoupeného Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2022, č. j. 14 A 51/2021-65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobce se u městského soudu domáhal určení nezákonnosti zásahu, kterého se měli dopustit policisté Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje tím, že dne 22. 1. 2021 večer vstoupili do objektu ROCK BAR ESO v Novém Jičíně, vyzvali žalobce k prokázání totožnosti a k opuštění baru ESO, použili vůči němu donucovací prostředky, spoutali jej a následně mu ve služebním autě násilím nasadili roušku.

[2] Dle žalobce spočívala nezákonnost zásahu v tom, že policejní hlídka jednala na základě nezákonně vyhlášeného nouzového stavu, nezákonně vydaného a neodůvodněného

krizového opatření, a samotný zásah policejní hlídky odporoval zákonu č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

[3] Žalobce namítal, že byl jedním ze zakladatelů spolku Manifest.cz, z. s. a byl členem přípravného výboru pro registraci nové politické strany Občanský Manifest – Prává Svoboda a Prosperita, který se scházel v baru ESO za účelem sbírání podpisů. Vláda nebyla oprávněna opatřením vydaným dle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), plošně zakázat provoz restaurací nebo míst, kde je provozována politická činnost. Krizové opatření nebylo odůvodněno z hlediska nezbytnosti a přiměřenosti. Zásah byl proveden na základě nezákonného krizového opatření, pročez byl sám nezákonný. Žalobce odkazoval na nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

[4] Žalobce namítal, že policejní hlídka v rozporu s § 13 zákona o Policii ČR neuvedla, v čem mělo spočívat porušení krizového opatření a jaké právní předpisy a jejich konkrétní ustanovení měl žalobce porušit. Policisté nepoučili žalobce o jeho právech a povinnostech. Nebyly splněny ani předpoklady pro vyžadování prokázání totožnosti dle § 63 odst. 2 zákona o Policii ČR.

[5] Žalobce namítal, že policisté zasáhli do práv žalobce nepřiměřeně, žalobce se nedopustil přestupku, neohrozil žádný chráněný zájem, policisty fyzicky nenapadl.

[6] Dle žalobce byl zásah policistů nedůvodný. Žalobce byl přesvědčen, že příprava vzniku nové politické strany spadá pod výjimku ze zákazu vycházení, neboť politické strany a politická hnutí se na úrovni státu, krajů a obcí běžně scházely. Například dne 30. 11. 2020 proběhla v Lidovém domě v Praze tisková konference ČSSD, kde bylo přítomno na jednom místě pět vrcholných politických zástupců této strany. Případný omyl žalobce byl způsoben nejasným ustanovením krizového opatření, šlo tedy o právní omyl dle § 17 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

[7] Žalobce rovněž namítal, že s ním policisté zacházeli ponižujícím způsobem v rozporu s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a postupovali v rozporu s pravidly pro použití donucovacího prostředku dle § 53 zákona o Policii ČR. Epidemiologická pravidla nedovolují, aby jedna osoba sahala na roušku druhé osoby nebo aby jedna osoba druhé osobě roušku nasazovala. Nasazení roušky proti vůli žalobce bylo ponižující, představovalo zacházení srovnatelné se středověkými maskami hanby. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. 10. 2020 o povinnosti nosit respirátory a roušky bylo městským soudem zrušeno (žalobce odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020 ve věci sp. zn. 18 A 59/2020). Nezákonnost opatření týkajících se zahalování obličeje potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021-112.

[8] Žalobce dále namítl, že před samotným zásahem vstoupil do baru jeden policista v civilním oděvu a zjišťoval důvodnost podezření na porušování krizových opatření. Žalobce poukázal na to, že policista byl na místě ještě před zásahem a nesplnil povinnost dle § 10 odst. 1 zákona o Policii ČR, protože nepoučil přítomné osoby, aby v jednání nepokračovaly. Kdyby policista postupoval po právu, navazující zásah by nebyl potřeba. Žalobce dále uvedl, že agenta lze použít pouze v případech podle § 158e zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád. Žalobce navrhl výslech policisty s ohledem na možné zneužití pravomoci a politickou motivaci celého jednání v situaci, kdy se v baru ESO scházela opozice a lidé podepisovali archy k založení nové politické strany.

pokračování

[9] **Městský soud** se nejprve zabýval zákonností krizových opatření přijatých usneseními vlády č. 1375 ze dne 23. 12. 2020, č. 595/2020 Sb. (dále jen „krizové opatření č. 1375“) a č. 53 ze dne 18. 1. 2021, č. 16/2021 Sb. (dále jen „krizové opatření č. 53“). Krizovým opatřením č. 1375 byl od 27. 12. 2020 00:00 hodin do 10. 1. 2021 23:59 zakázán volný pohyb osob na území celé České republiky se stanovenými výjimkami (body II a III); účinnost tohoto opatření byla prodloužena usnesením vlády č. 12 ze dne 7. 1. 2021, a to do 22. 1. 2021 23:59. Krizovým opatřením č. 53 byla zakázána přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb se stanovenými výjimkami (bod I. 2).

[10] Městský soud konstatoval, že krizová opatření byla učiněna za řádně vyhlášeného nouzového stavu ve smyslu čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Nouzový stav sledoval legitimní cíl boje s virovou nákazou nebývalých rozměrů. Nouzový stav sám o sobě však nezasáhl do práv žalobce, teprve konkrétní realizační opatření vydaná na základě usnesení o vyhlášení nouzového stavu byla s to zasáhnout přímo do práv žalobce.

[11] K námitce, že krizová opatření č. 1375 a č. 53 odporují závěrům nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, městský soud zdůraznil, že v uvedeném nálezu Ústavní soud posuzoval ústavnost usnesení vlády České republiky č. 78 ze dne 28. 1. 2021, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb. (dále jen „krizové opatření č. 78“), kterým bylo zakázáno podnikání, přičemž ze zákazu stanovilo 36 výjimek. Leitmotivem nálezu byla otázka možné diskriminace některých podnikatelů, neboť některým podnikatelům vláda zakázala podnikat, aniž vysvětlila, proč se zákaz týkal právě jejich podnikání. Paralelu ve vztahu ke krizovým opatřením č. 1375 a č. 53, na jejichž základě bylo zasaženo proti žalobci, však městský soud neshledal. Krizové opatření č. 78 stanovilo pro určité podnikatele výjimky bez ospravedlnění takového rozlišování. Naproti tomu většiny výjimek upravených krizovým opatřením č. 1375 se mohl dovolat každý člověk bez rozdílu, navíc všechny výjimky platily pouze po dobu trvání legitimních důvodů jejich udělení, poté bez rozdílu opět nastoupil zákaz volného pohybu. Výjimky dle krizového opatření č. 1375 proto dle městského soudu nebyly diskriminační. Městský soud dále uvedl, že smysl výjimek ze zákazu byl zřejmý ze samotného znění výjimek a obecně známých skutečností ohledně šíření pandemie. Městský soud uzavřel, že se nejednalo o absolutní zákaz volného pohybu, nýbrž o jeho omezení, jehož rozsah byl nezbytný ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o krizovém řízení. Ani výjimky ze zákazu dle opatření č. 53 městský soud neshledal diskriminační, neboť výjimky se vztahovaly na všechny osoby bez rozdílu. Důvod přijetí výjimek ze zákazu dle bodu I. 2 krizového opatření č. 53 byl zjevný.

[12] Městský soud dále uvedl, že bod I. 1 krizového opatření č. 53 upravoval plošný zákaz maloobchodního prodeje a prodeje a poskytování služeb v provozovnách totožně jako Ústavním soudem zrušený bod I. 1 krizového opatření č. 78. Bod I. 1 krizového opatření č. 53 však nebyl právním podkladem pro zásah policistů vůči žalobci a s bodem I. 2 nebyl nerozlučně spojen.

[13] K námitce žalobce týkající se nemožnosti využití policisty v civilním oděvu jako agenta podle § 158e odst. 2 písm. c) zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, městský soud uvedl, že v případě žalobce je třeba vycházet z § 12 odst. 3 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, nikoli z trestního řádu. Městský soud shrnul, že policista měl za úkol v baru ESO ověřit okolnosti svědčící o spáchání přestupku dle krizového zákona. Policista zastíral skutečný účel své návštěvy, snažil se nevzbudit v ostatních hostech baru ESO podezření, že je příslušníkem Policie ČR. Policista neprovedl žádný služební úkon, pouze telefonicky

informoval svého velitele o zjištěných okolnostech a poté bar opustil. Dle městského soudu byl policista oprávněn pro zjištění důvodnosti podezření, že v baru dochází k porušování karanténních opatření, zastírat příslušnost k Policii ČR, a nemusel tedy ani ihned po prohlídce provozovny vyzývat žalobce a ostatní hosty k opuštění baru, jak namítal žalobce. Policista vůči žalobci nijak nezasahoval, proto nemusel žalobce ani poučovat. Policejní hlídka, která následně do baru vstoupila, poučovací povinnost splnila. O podezření z protiprávní činnosti byl žalobce řádně poučen, velitel zásahu výslovně a konkrétně odkázal na krizová opatření č. 1375 a č. 53 a mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, uvedl porušení spočívající v nedovoleném sdružování se s jinými lidmi mimo povolené výjimky a sdělil podezření z naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 34 odst. 1 písm. a) krizového zákona a § 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů. Městský soud shrnul, že žalobce věděl, proč Policie ČR na místě zasahuje a ze spáchání jakých přestupků byl podezřelý.

[14] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se zákonnosti výzvy k prokázání totožnosti a námitku, že žalobci svědčila výjimka ze zákazu, případně že jednal v právním omylu. Dle městského soudu žalobci nesvědčila žádná výjimka ze zákazu. Výjimka v bodu II opatření č. 1375 v podobě *jiné obdobné činnosti* nebyla v krizovém opatření vysvětlena, ale tato skutečnost žalobce nemohla uvést v právní omyl ve smyslu § 17 zákona o odpovědnosti za přestupky. Ze znění výjimky je patrné, že cílila na obstarání živobytí. Základním zdrojem příjmu je výkon závislé práce (zaměstnání) nebo podnikání, ale příjem je možné si opatřit také jiným způsobem. Sousední „jiná obdobná činnost“ představuje tuto třetí kategorii zdrojů příjmů. Nejednalo se o nesrozumitelné ustanovení, bez zřejmých obtíží bylo možné zjistit, že zdržování se v baru, byť za účelem ustavení nové politické strany, pod výjimku nenáleží.

[15] K výjimce dle bodu I. 2. a) krizového opatření č. 53 městský soud shrnul, že vláda umožnila přítomnost v provozovnách stravovacích služeb, které nesloužily pro veřejnost, např. zaměstnanecké stravování, stravování poskytovatelů zdravotních služeb a sociálních služeb, ve vězeňských zařízeních. Z demonstrativního výčtu provozů dle městského soudu vyplývá, že úmyslem vlády bylo umožnit stravování předem určeným skupinám osob, aby nedocházelo k šíření pandemie v důsledku styku s neurčitým a těžko zjistitelným počtem osob. Tento účel je naplněn pouze v případě, že jsou pojmy veřejnost a provozovna stravovacích služeb posuzovány z hlediska faktického. Nestačí na dveře provozovny vyvěsit oznámení zakazující vstup veřejnosti nebo uzavřít nájemní smlouvu, která z baru učiní petiční místo. Rozhodné je, jaké osoby se v provozovně doopravdy nacházely a za jakým účelem. Z audiovizuálního záznamu vyplývá, že u barového pultu a v boxech na sezení v baru ESO se nacházely osoby (včetně žalobce), které neměly nasazené roušky, neudržovaly minimální rozestupy 2 metry a popíjely různé nápoje. Zakaz vstupu veřejnosti do baru ESO byl pouze zdánlivý. Tím byl popřen smysl protiepidemických opatření.

[16] Skutečnost, že žalobce se rozhodl vykonávat své petiční právo, protože nesouhlasil s rozsahem protiepidemických opatření, jej nevyjímala z působnosti krizových opatření vlády. Účel krizových opatření spočíval v ochraně života a zdraví osob na území ČR před infekčním onemocněním způsobeným virem covid-19. Jednalo se o hodnoty, jejichž ochrana byla v průběhu pandemie stěžejní. Žalobce je nemohl zpochybnit výkonem petičního práva. Žalobce mohl podpisy shromažďovat v pronajatém prostoru baru ESO za současného dodržení minimálních rozestupů 2 metry, nejvýše v počtu dvou osob, s nasazenou ochranou

pokračování

dýchacích cest a při omezení kontaktu na nezbytně nutnou dobu pro podepsání petice, tj. bez následného setrvání osob v baru ESO a požívání nápojů.

[17] Žalobce byl podezřelý ze spáchání přestupku dle § 34 odst. 1 písm. a) krizového zákona a § 92n odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví a policisté po něm mohli požadovat prokázání totožnosti. K zákonnosti použití donucovacích prostředků městský soud shledal, že žalobce byl řádně poučen a vyzván, aby opustil bar a nepokračoval v protiprávním jednání. Přes poučení se žalobce začal s policisty přít a hlasitě zpochybňoval, že by se přítomné osoby dopouštěly přestupku. Žalobce nespolupracoval, zpochybňoval důvodnost svého zajištění, slovně i fyzicky odporoval. Městský soud uzavřel, že policisté použili vhodné donucovací prostředky v míře nezbytné pro překonání žalobcova odporu a žalobce zajistili v souladu se zákonem.

[18] Ani námitce, že nasazení roušky představovalo ponižující zacházení, městský soud nepřisvědčil. Policistka nenasadila žalobci roušku s cílem zneužít jeho bezbrannosti k vyvolání stavu, který se přičil žalobcovu morálnímu přesvědčení, nýbrž z důvodu ochrany zdraví žalobce a policistů ve vozidle. Nošení roušky sice neodpovídalo žalobcovu přesvědčení, z ničeho ale nelze usuzovat, že by v důsledku jejího nasazení žalobce zažíval fyzické nebo duševní útrapy dosahující minimálního stupně závažnosti ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tvzení, že trpí astmatem, které se kvůli nasazené roušce zhoršilo, žalobce nedoložil. Žalobce ani jinak neprokázal naléhavost důvodů vedoucích k uplatnění výhrady svědomí, nebyly tak splněny podmínky testu výhrady svědomí. Z rozsahu povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest proto žalobce nebyl vyňat.

[19] Městský soud uzavřel, že žalovaný zasáhl do práv žalobce, zásah však byl zákonný. Žalobu proto soud jako nedůvodnou zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[20] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost dle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

[21] V kasační stížnosti stěžovatel namítal, že městský soud se nezabýval jeho námitkou, že krizová opatření neobsahovala odůvodnění, přičemž právě pro nedostatek odůvodnění v žalobě namítal nezákonnost a neústavnost opatření. Městský soud se pouze dílčím způsobem vyjádřil k tomu, zda byly dostatečně odůvodněny výjimky z krizového opatření. Není však jasné, z čeho při tomto vypořádání městský soud čerpal.

[22] Dále stěžovatel namítl, že soud nevysvětlil, na základě jakého ustanovení zákona neuniformovaný policista svoji činnost oprávněně zastíral, a policistu odmítl vyslechnout.

[23] Stěžovatel rovněž namítal, že krizové opatření (bez specifikace které z aplikovaných, pozn. NSS) bylo nezákonné. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu stěžovatel uvedl, že absence odůvodnění krizového opatření vede k nezákonnosti a neústavnosti opatření. Stěžovatel citoval z rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 A 21/2021-80 (týkajícího se krizového opatření č. 78 – pozn. NSS) a uvedl, že podobně je i v případě svobody pohybu či svobody podnikání nutné považovat za neústavní takovou regulaci, kdy je činnost zakázána a následně jsou ze zákazu činěny výjimky.

[24] Stěžovatel namítl, že městský soud bagatelizoval nedostatky krizových opatření. Podstata argumentace městského soudu spočívá v tom, že něco jiného byl zákaz provozování provozoven podle bodu I. 1 krizového opatření č. 53 a něco jiného zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb. Taková argumentace je však v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovně a zákaz otevřených provozoven je totéž, argumentace městského soudu je tak chybná. Na krizové opatření je přenositelná i kritika obsažená v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 11/2021-48 týkající se zavádějího způsobu prezentace opatření odpůrcem.

[25] Stěžovatel nesouhlasil s argumentací městského soudu, že většiny výjimek ze zákazu pohybu dle krizového opatření č. 1375 se mohl dovolat každý člověk bez rozdílu, přičemž všechny výjimky trvaly pouze po dobu trvání legitimních důvodů. Podle stěžovatele lze hovořit o vztahu úměry mezi intenzitou a odůvodněností zákazů a během času; k tomu stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20. Stěžovatel uvedl, že mu není zřejmé, proč by se základní právo na svobodu pohybu mělo posuzovat méně přísně než základní právo na svobodu podnikání. Stěžovatel dále nesouhlasil s argumentací městského soudu, že důvody pro výjimky ze zákazů v bodech II a III krizového opatření č. 1375 jsou zřetelné. Dle stěžovatele městský soud dovodil, že výjimka ze zákazu pohybu se uplatňovala pouze na zaměstnance a podnikatele, ale ne na dobrovolníky a jiné reprezentanty neziskových organizací. Stěžovatel zopakoval, že výjimky byly koncipovány diskriminačně, posouzení ze strany městského soudu je nelogické a nepřezkoumatelné. Samotný fakt existence epidemie nestačí jako odůvodnění pro závažné zásahy do lidských práv a svobod.

[26] Stěžovatel namítal diskriminaci osob, které se věnují výkonu politických práv na mimoparlamentní bázi, zejména v rovině opoziční práce, jako tomu je u politické strany Manifest. Pokud by se jednalo o profesionální politickou stranu, členové by se mohli scházet ve svém sídle v rámci výjimky pro výkon profese či zaměstnání. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že takto byli nedůvodně a diskriminačně zvýhodňováni reprezentanti parlamentní strany oproti reprezentantům a příznivcům nově se formující neparlamentní politické strany. Stěžovatel vznesl dotaz, proč se nemohl shromažďovat ve skupině více než dvou osob a měl mít nasazenou roušku i při konzumaci, když pro zástupce ČSSD to neplatilo.

[27] Stěžovatel zdůraznil, že byl reprezentantem spolku, který byl založen jako předstupěň politické strany. Spolek měl prostory pronajaty pro svoji politickou činnost, stěžovatel byl tedy na místě „v práci“ a dopadaly na něj výjimky z opatření. Na stěžovatele dopadala též výjimka, podle níž nebylo třeba mít nasazený respirátor či roušku při konzumaci.

[28] Stěžovatel též zdůraznil, že policistům sdělil, že akce není veřejná. Dle stěžovatele toto nebylo vyvráceno, soud pouze zkratkovitě uvedl, že rozhodné není formální označení akce. Stěžovatel namítl, že policisté ani městský soud nezkoumali, zda byla přítomna veřejnost nebo zda se jednalo o uzavřenou akci, na kterou dopadala výjimka pro uzavřené typy provozoven stravovacích služeb typu závodního stravování.

[29] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[30] **Žalovaný** se ve vyjádření ztotožnil s městským soudem, že důvody výjimek ze zákazů stanovených krizovými opatřeními byly zřetelné a nediskriminační.

pokračování

[31] Policista v civilu, který vstoupil do provozovny za účelem prvotního předběžného prověření podezření na porušování povinností stanovených krizovým opatřením, neporušil povinnost prokazovat příslušnost ani zásadu iniciativy. Policista nevystupoval v pozici agenta dle trestního řádu, pouze prověřoval předchozí poznatky o možném protiprávním jednání spočívajícím v porušování povinností uložených opatřením. K porušování povinností plynoucích z krizových opatření docházelo v této provozovně opakovaně přibližně od prosince 2020, Policie ČR v této provozovně zasahovala z důvodu podezření na protiprávní jednání již před 22. 1. 2021. Možné nerespektování omezení stanovených krizovým opatřením lze jednoznačně vnímat jako podezření z narušení veřejného pořádku. Prověření poznatků o možném porušování a přijetí adekvátních opatření je zákonným úkolem Policie ČR. Jednání policisty v civilu nezakládalo zásah vůči stěžovateli, natož zásah nezákonný. Dále žalovaný zdůraznil, že „politická činnost“ stěžovatele byla zástěrkou k porušování krizových opatření. Ani realizace základních práv a svobod nesmí být zneužívána k porušování jiných právních předpisů. Zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[32] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[33] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[34] Podle bodu II krizového opatření č. 1375 byl *zakázán pohyb osob na území celé České republiky v době od 05:00 hod. do 20:59 hod., s výjimkou 1. cest do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti a k výkonu povinnosti veřejného funkcionáře nebo ústavního činitele...* Dle bodu III krizového opatření č. 1375 bylo *nařízeno omezit pohyb na veřejně přístupných místech na dobu nezbytně nutnou a pobývat v místě svého bydliště; omezit kontakty s jinými osobami na nezbytně nutnou míru a pobývat na veřejně přístupných místech nejvýše v počtu 2 osob, není-li stanoveno jinak.*

[35] Podle bodu I. 2 krizového opatření č. 53 byla *zakázána přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb (např. restaurace, hospody a bary), s výjimkou: a) v provozovnách, které neslouží pro veřejnost (např. zaměstnanecké stravování, stravování poskytovatelů zdravotních služeb a sociálních služeb, ve vězeňských zařízeních), b) školního stravování zaměstnanců přítomných na pracovišti a dětí, žáků a studentů účastnících se prezenčního vzdělávání, c) v provozovnách v ubytovacích zařízeních za podmínky, že poskytují stravování pouze ubytovaným osobám, a to pouze v čase mezi 05:00 hod. a 20:59 hod.*

[36] Dle bodu I mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN, s účinností ode dne 8. 12. 2020 od 00:00 hod. do odvolání tohoto mimořádného opatření se *všem osobám zakazoval pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének, a to: a) ve všech vnitřních prostorech staveb, mimo bydliště nebo místo ubytování (např. hotelový pokoj), b) v prostředcích veřejné dopravy, c) na nástupištích, v přístřešku a čekárně veřejné dopravy, d) v motorových vozidlech, ledaže se*

v motorovém vozidle nachází pouze osoby z jedné domácnosti, e) na všech ostatních veřejně přístupných místech v zastavěném území obce, kde dochází na stejném místě a ve stejný čas k přítomnosti alespoň 2 osob vzdálených od sebe méně než 2 metry, nejedná-li se výlučně o členy domácnosti. Ve výjimečných případech, kdy je nezbytné, aby žák nebo student při výuce viděl na ústa učitele, je možné, aby učitel použil jako ochranný prostředek dýchacích cest ochranný štít, a to za podmínky, že dodržuje vzdálenost alespoň 2 metry od žáků nebo studentů.

[37] Stěžovatel v žalobě požadoval určení, že zásah byl nezákonný. Městský soud tedy správně podle § 87 odst. 1 věty za středníkem s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který byl v době zásahu.

[38] Obdobně jako v žalobě, stěžovatel námitky směřoval jednak proti opatřením, která byla podkladem pro zásah vůči němu, jednak proti samotnému zásahu Policie ČR proti němu. Mezi stranami není sporné, že k zásahu vůči stěžovateli došlo, sporná je však kvalifikace, zda byl zásah zákonný.

[39] Podstatná část námitek stěžovatele směřujících proti krizovým opatřením vlády však brojí proti vadám krizových opatření v abstraktní rovině. Stěžovatel obecně zpochybňuje závěry a argumentaci městského soudu prostřednictvím rozsáhlých citací článků, soudních rozhodnutí aj., tvrzené vady opatření však nedostatečně konkretizuje a individualizuje ve vztahu k napadenému zásahu vůči stěžovateli.

[40] Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje, že krizová opatření vlády č. 1375 a č. 53 nebyla Ústavním soudem zrušena. Tuto skutečnost správně konstatoval již městský soud.

[41] Městský soud v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. mohl provést přezkum opatření, jež byla podkladem pro zásah vůči stěžovateli, pouze v souvislosti s jejich použitím v konkrétní a individuální věci stěžovatele. V rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že správní soudy mohou přezkoumávat soulad krizového opatření, které není opatřením obecné povahy, ale jiným právním předpisem *sui generis* a jehož případné zrušení náleží výhradně Ústavnímu soudu, jen v souvislosti s jeho použitím v konkrétně a individuálně vymezené věci (incidenčně). „Bylo-li krizové opatření použito v nějakém rozhodnutí správního orgánu, bude soulad krizového opatření se zákonem či ústavním pořádkem posuzován v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Podobně vyvolá-li krizové opatření nezákonný zásah správního orgánu, bude přezkoumáno v rámci řízení o zásahové žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s.“ Tento závěr následoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 11. 2. 2022, č. j. 3 As 132/2021-25.

[42] Městský soud tedy v řízení o zásahové žalobě nebyl oprávněn provádět abstraktní přezkum podkladových krizových opatření č. 1375 a č. 53.

[43] Stejně tak podkladové mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN mohl městský soud v řízení o zásahové žalobě stěžovatele přezkoumávat pouze incidenčně. Ani toto mimořádné opatření nebylo v příslušném řízení správním soudem zrušeno. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, sp. zn. 18 A 59/2020, na nějž v žalobním řízení odkázal stěžovatel, sice bylo pro nedostatečné odůvodnění zrušeno mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN, a to v části jeho bodu I, upravujícího zákaz pohybu a pobytu bez ochrany dýchacích cest (bod I. 1) a příslušné výjimky (bod I. 2), toto zrušené opatření

pokračování

však nebylo podkladovým aktem pro zásah vůči stěžovateli dne 22. 1. 2021. Pokud šlo o porušení zákazu pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest, podkladovým opatřením pro zásah bylo mimořádné opatření ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN.

[44] Otázku ústavnosti a zákonnosti podkladových opatření tedy byl městský soud oprávněn v řízení o zásahové žalobě přezkoumávat pouze v rozsahu, v jakém se aplikace tvrzeně vadných opatření projevila v souvislosti s napadeným zásahem žalovaného v právní sféře stěžovatele.

[45] Pouze v tomto rozsahu se tedy městský soud mohl zabývat též otázkou, zda důvody, pro které Ústavní soud nálezem ze dne 9. 2. 2021, Pl. ÚS 106/20, zrušil krizové opatření č. 78, nemají být vztaheny též na opatření, která poskytovala podklad pro projednávaný zásah vůči stěžovateli. Takto postupoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 10. 2021, č. j. 7 As 205/2021-45, týkajícím se žaloby proti nezákonnému zásahu v souvislosti s vydáním a vynucováním zákazu maloobchodního prodeje a prodeje a poskytování služeb v provozovnách na základě opatření podle usnesení vlády ze dne 21. 10. 2020 č. 1079 a změnových opatření č. 1103 a č. 1116.

[46] Městský soud správně shrnul, že Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 106/20 shledal vícero nedostatků krizového opatření č. 78, přičemž ústřední právní otázkou nálezu byla možná diskriminace některých skupin podnikatelů ve srovnání s jinými, neboť některým skupinám podnikatelů vláda zakázala podnikat bez ospravedlnění odlišného přístupu.

[47] Městský soud se proto právě a jen v této souvislosti zabýval otázkou, zda výjimky ze zákazů dle krizových opatření č. 1375 a č. 53, jež byly podkladem pro zásah vůči stěžovateli, nebyly diskriminační a byly odůvodněné. Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu v tom, že městský soud se nezabýval námitkou, že krizová opatření nebyla odůvodněna. Městský soud srozumitelně vysvětlil, že ustanovení krizových opatření aplikovaná v případě stěžovatele nebyla diskriminační a v kontextu okolností byly důvody výjimek dostatečně zřetelné přímo z ustanovení (ve vztahu ke krizovému opatření č. 1375 zejména odst. 35 až 36 rozsudku městského soudu, ve vztahu ke krizovému opatření č. 53 odst. 38 téhož). Námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu proto Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[48] Nejvyšší správní soud souhlasí též věcně se závěry, že výjimky ze zákazů aplikovaných v případě stěžovatele nebyly diskriminační, neboť se vztahovaly na všechny osoby bez rozdílu, přičemž důvody výjimek vyplývaly z povahy věci přímo ze znění ustanovení. Výjimka ze zákazu volného pohybu dle bodu II krizového opatření č. 1375 byla založena na účelu (například cesty do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti), nikoli na rozlišování kategorií osob. Stejně tak byla na základě účelu, nikoli rozlišování skupin osob, koncipována i výjimka dle bodu I. 2 krizového opatření č. 53.

[49] Městský soud výstižně shrnul, že vláda ve snaze omezit setkávání lidí za účelem ochrany veřejného zdraví zakázala v bodu II krizového opatření č. 1375 volný pohyb v období zvýšené činnosti většiny lidí (v době od 05:00 hod. do 20:59 hod.), a to v rozsahu aktivit zbytných pro chod státu, infrastruktury, obživu obyvatel, fungování zdravotnictví atd., jak to vyplývá z konstrukce výjimek. Krizové opatření č. 53 s účinností ode dne 19. 1. 2021 od 00:00 hod. do dne 22. 1. 2021 do 23:59 hod. zakázalo přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb (např. restaurace, hospody a bary) s výjimkami

v podobě provozoven nesloužících veřejnosti; školního stravování zaměstnanců přítomných na pracovišti a dětí, žáků a studentů účastnících se prezenčního vzdělávání; ubytovacích zařízení za podmínky, že poskytují stravování pouze ubytovaným osobám, a to pouze v čase mezi 05:00 hod. a 20:59 hod. Krizové opatření č. 53 potvrdilo plošné omezení volného pohybu dle krizového opatření č. 1375 v případě návštěv provozoven stravovacích služeb a současně založilo výjimky pro osoby, které se mohly pohybovat za účelem výkonu zaměstnání nebo účasti na vzdělávání, a potřebovaly se v průběhu této činnosti stravovat.

[50] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem potud, že řádné odůvodnění aktu veřejné moci zvyšuje demokratickou legitimitu vrchnostenských aktů, nicméně připomíná, že krizová opatření vlády vydávaná za nouzového stavu nemají formu opatření obecné povahy, ale jiného právního předpisu svého druhu. Neuplatní se tak vůči nim stěžovatelem odkazované závěry judikatury Nejvyššího správního soudu vyslovené k opatřením Ministerstva zdravotnictví, jež formu opatření obecné povahy měla, a vztahovaly se proto na ně zvláštní zákonné požadavky na odůvodnění. Ve vztahu k ustanovením aplikovaným v případě zásahu vůči stěžovateli se navíc Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem, že z krizových opatření č. 1375 a č. 53 bylo zřejmé, co a proč vláda zakázala a v jakém rozsahu zůstala svoboda pohybu či pobytu nedotčena.

[51] Městský soud netvrdil, že omezení svobody pohybu má být posuzováno méně přísně než svoboda podnikání, jak namítá stěžovatel. Městský soud pouze v návaznosti na stěžovatelovy odkazy na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 106/20 vysvětlil, že aplikace závěrů nálezu není na místě ani v případě krizového opatření č. 53, jehož bod I. 1 upravoval plošný zákaz maloobchodního prodeje a poskytování služeb v provozovnách podobně jako nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 106/20 zrušený bod I. 1. krizového opatření č. 78. Ustanovení bodu I. 1. krizového opatření č. 53 totiž nebylo podkladem pro zásah vůči stěžovateli, neboť stěžovatel neprovozoval maloobchodní prodej ani neposkytoval služby v provozovnách.

[52] Důvodná v této souvislosti není ani námitka, že městský soud nesprávně argumentoval, že něco jiného byl zákaz provozování provozoven dle podle bodu I. 1 krizového opatření č. 53 a něco jiného zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách. Jak bylo uvedeno výše, městský soud pouze vysvětlil, že bod I. 1 krizového opatření č. 53, v němž by snad bylo možné spatřovat paralelu s úpravou v Ústavním soudem zrušeném bodu I. 1 krizového opatření č. 78, nebyl podkladem pro zásah vůči stěžovateli, neboť stěžovatel neprovozoval maloobchodní prodej ani neposkytoval služby v provozovnách.

[53] K námitce diskriminace reprezentantů neparlamentní opoziční politické strany Občanský Manifest – Prává Svoboda a Prosperita, resp. spolku Manifest.cz, z. s., který byl předchůdcem jmenované politické strany, městský soud přiléhavě uvedl, že stěžovatel mohl sbírat podpisy nezbytné pro vznik politické strany za současného dodržení tehdy platných opatření (odst. 60 rozsudku městského soudu). Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že skutečnost, že stěžovatel zakládal politickou stranu z toho důvodu, že nesouhlasil s protiepidemickými opatřeními, nemůže legitimizovat porušování těchto protiepidemických opatření, jež byla obecně závazná.

[54] Městský soud rovněž odpověděl na dotaz stěžovatele, proč se stěžovatel nesměl shromažďovat ve skupině více než 2 osob a měl mít nasazenu roušku i při konzumaci, když pro vrcholné představitele ČSSD při tiskové konferenci v Lidovém domě dne 30. 11. 2020 tyto zákazy neplatily. Přítomnost pěti vrcholných představitelů ČSSD, včetně ministra

pokračování

vnitřní Jana Hamáčka, v Lidovém domě dne 30. 11. 2020 byla povolena bodem II. 1 krizového opatření č. 1200 ze dne 20. 11. 2020, neboť šlo o výkon povinností veřejných funkcionářů a ústavních činitelů. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že pokud by se jednalo o „profesionální politickou stranu“, členové by se mohli ve svém sídle scházet v rámci výjimky. Tato námitka však je již svou formulací hypotetická. Stěžovatel postavení ústavního činitele či veřejného funkcionáře ani postavení srovnatelné v době zásahu neměl. Pojmově je tedy diskriminace vyloučena.

[55] Rozsudek městského soudu odpověděl též na námitku, že na stěžovatele se vztahovaly výjimky ze zákazu pohybu a z povinnosti nosit roušku, neboť v baru byl jako reprezentant spolku „v práci“ a konzumoval v provozovně stravovacích služeb typu závodního stravování. Městský soud srozumitelně vysvětlil, že krizovým opatřením č. 1375 byl zakázán volný pohyb lidí v rozsahu aktivit zbytných pro chod státu, infrastruktury, obživu obyvatel či fungování zdravotnictví, výjimka ze zákazu pohybu dle bodu II. 1 krizového opatření č. 1375 v podobě „cest do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti“ zjevně cílila na cesty za účelem obstarání živobytí, ať už zaměstnáním, podnikáním či jinou obdobnou činností. Činnost stěžovatele takovou nezbytnou povahu neměla. K tomuto závěru lze dospět standardními výkladovými metodami. Ze spisového materiálu ani náznakem nevyplývá, že v baru ESO probíhala jakákoli pracovní činnost. Ze spisového materiálu ani nevyplývá, že by v baru ESO probíhal stěžovatelem tvrzený sběr podpisů za účelem vzniku politické strany.

[56] Městský soud též správně uvedl, že smyslem výjimky dle bodů I. 2. a) až c) krizového opatření č. 53 bylo umožnit stravování ve stravovacích zařízeních (pouze) určeným skupinám osob, aby nedocházelo k šíření pandemie v důsledku styku s neurčitým, obtížně zjištělným okruhem osob. S ohledem na účel regulace tedy bylo nutné posuzovat fakticky, zda do provozovny má přístup veřejnost, nebo výhradně vymezená skupina osob. Formální oznámení „uzavřená společnost“ tedy zjevně nenaplněovalo sledovaný účel, když fakticky měl do baru přístup kdokoli. Skutečnost, že přístup do provozovny nebyl nijak kontrolován či omezen, je dostatečně podložena spisovým materiálem, zejména úředním záznamem nprap. J. G., vrchního inspektora, který před samotným zásahem policejní hlídky v civilním oděvu vstoupil do baru ESO a provedl ověření podezření na porušování právních povinností. Spisový materiál rovněž dokládá, že v baru ESO probíhal běžný barový provoz, neboť přítomní lidé popíjeli nápoje, včetně alkoholických nápojů. Zjevně nešlo o provoz stravovacích služeb připodobnitelný k provozu typu „závodní“ či školní jídelny. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nebyl oprávněným zákazníkem provozovny stravovacích služeb, nemohla se na něj vztahovat výjimka ze zákazu pohybu či pobytu bez ochranného prostředku dýchacích cest ve smyslu bodu I. 2. t) mimořádného opatření č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN.

[57] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou, že městský soud nevysvětlil, na základě jakého zákonného ustanovení neuniformovaný policista svoji činnost zastíral. V žalobním řízení stěžovatel namítal, že přítomnost policisty v civilním oděvu v baru před zásahem byla v rozporu s § 158e zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, a že tento policista nesplnil svou povinnost dle zákona o Policii ČR, protože nepoučil přítomné osoby, aby v jednání nepokračovaly; kdyby policista postupoval po právu, navazující zásah by vůbec nebyl potřeba. Městský soud stěžovateli srozumitelně vysvětlil, že v projednávaném případě nešlo o využití agenta pro účely trestního řízení ve smyslu § 158e trestního řádu. Též uvedl, že povinnost prokázat příslušnost k Policii ČR dle § 12 odst. 3 zákona o Policii ČR nemá

policista, který tuto příslušnost oprávněně zastírá. Policista měl za úkol v baru ESO ověřit okolnosti svědčící o spáchání přestupku podle krizového zákona, policista o zjištěných skutečnostech telefonicky informoval velitele zásahu a bar opustil, aniž by vůči stěžovateli učinil nějaký úkon. Městský soud proto uzavřel, že neuniformovaný policista tedy nebyl povinen vyzývat stěžovatele či ostatní hosty, aby bar opustili (odst. 42 a 43 rozsudku městského soudu). Dle Nejvyššího správního soudu městský soud reagoval na podstatu žalobní námitky, jak byla formulována v replice k vyjádření žalovaného v žalobním řízení.

[58] Městský soud nepochybil ani tím, že policistu v žalobním řízení nevyslechl. Spisový materiál dostatečně dokládá skutečnost, že neuniformovaný policista pouze podle pokynů velitele pozorováním ověřil skutečnosti zakládající podezření na porušování stanovených zákazů a vůči stěžovateli neprovedl žádný úkon ve smyslu zákona o Policii ČR. Ani stěžovatel ostatně neuvádí nic, co by potřebu výsledku policisty odůvodňovalo.

IV. Závěr a náklady řízení

[59] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Stěžovatel se svými námitkami neuspěl a Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), pročež kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.)

[60] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti, a proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 23. října 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph. D.
předseda senátu