

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Lenka Vávrová

**Nezákonné zásahy policistů při zjišťování totožnosti dle
zákona o Policii České republiky**

Diplomová práce

Olomouc 2023

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Nezákonné zásahy policistů při zjišťování totožnosti dle zákona o Policii České republiky“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 106 288 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 21. 4. 2023

Lenka Vávrová

Poděkování

Ráda bych poděkovala JUDr. Lucie Madleňákové, Ph.D. za odborné a vstřícné vedení diplomové práce, za veškeré poskytnuté konzultace a velice cenné rady. Poděkování patří také celé mé rodině, příteli a přátelům za velikou podporu a důvěru během celého studia.

Obsah

Seznam použitých zkratek	6
Úvod	8
1 Klíčové pojmy	10
1.1 Totožnost podle ZOP	10
1.2 Prokázání totožnosti podle ZOP	10
1.3 Výzva k prokázání totožnosti podle ZOP jako forma činnosti veřejné správy .	12
1.4 Výzva k prokázání totožnosti podle ZOP jako forma činnosti policie	13
1.5 Ne/zákonnost.....	14
1.6 Ochrana soukromí a dalších ústavně zaručených práv při výzvě k prokázání totožnosti	14
1.7 Diskriminace	15
2 Způsoby prokázání totožnosti	17
3 Specifikace zákonných důvodů opravňujících policisty vyzvat osobu k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 ZOP	20
3.1 § 63 odst. 2 písm. a) ZOP	20
3.2 § 63 odst. 2 písm. b) ZOP.....	22
3.3 § 63 odst. 2 písm. c) ZOP	24
3.4 § 63 odst. 2 písm. d) ZOP.....	25
3.5 § 63 odst. 2 písm. e) ZOP	25
3.6 § 63 odst. 2 písm. f) ZOP.....	27
3.7 § 63 odst. 2 písm. g) ZOP.....	27
3.8 § 63 odst. 2 písm. h) ZOP.....	28
3.9 § 63 odst. 2 písm. i) ZOP	28
3.10 § 63 odst. 2 písm. j) ZOP	29
3.11 § 63 odst. 2 písm. k) ZOP.....	30

3.12 § 63 odst. 2 písm. l) ZOP	31
4 Ne/zákonnost při výzvách k prokázání totožnosti	33
4.1 Povinnost uposlechnout výzvy k prokázání totožnosti a důsledky jejího neuposlechnutí	35
4.2 Možnosti ochrany proti nezákonným výzvám k prokázání totožnosti	37
4.2.1 Ochrana podle SŘ a zvláštních zákonů	37
4.2.2 Ochrana ve správním soudnictví.....	38
4.2.3 Ochrana podle ZoOdpov.Př.	41
4.3 Nárok na náhradu škody nebo přiměřené zadostiučinění	44
5 Vzájemná souvislost mezi jednotlivými zákonnými důvody k výzvě k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 ZOP, mezery v zákoně, návrh de lege ferenda.....	46
Závěr	48
Seznam použitých zdrojů	52
Shrnutí.....	56
Abstract.....	56
Klíčová slova	56
Keywords.....	57

Seznam použitých zkratek

EU	Evropská unie
Kontrolní řád	Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů
LZPS	Listina základních práv a svobod (Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.)
NSS	Nejvyšší správní soud
Osoba	Fyzická osoba
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
OZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Trestní řád	Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudím (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Z. o odpovědnosti za škodu	Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
Zákon o obecní policii	Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o pobytu cizinců	Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o silničním provozu	Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů
ZoNěkt.Př.	Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
ZoOdpov.Př.	Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
ZOP	Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Hranice mezi zákonností a nezákonností jakéhokoliv úkonu policisty může být v praxi občas problematická. Výjimkou není ani výzva k prokázání totožnosti. Policisté ani fyzické osoby nemusí tuto hranici znát, což může vést ke konfliktům, potažmo soudním sporům. Důvodem eskalace konfliktů může být například pocit fyzických osob, že jsou vyzývány k prokázání totožnosti z diskriminačních důvodů. Dle mého názoru může uvedený problém pramenit z nedostatečné právní úpravy. Jako cíl diplomové práce jsem si tak stanovila zjistit, zda je právní úprava v oblasti výzev policistů k prokazování totožnosti kvalitní, srozumitelná a v praxi dobře aplikovatelná, zda zákon obsahuje v této oblasti mezery a případně se na základě zjištěných poznatků pokusit o návrh *de lege ferenda* v oblasti výzev k prokázání totožnosti ze strany policistů.

Pro naplnění cíle diplomové práce jsem si stanovila tuto hypotézu: *zákon dostatečně nespecifikuje důvody pro výzvu k prokázání totožnosti a hranice nezákonnosti výzvy k prokázání totožnosti jsou tak nejasné.*

Dále jsem si pro naplnění cíle diplomové práce stanovila tyto výzkumné otázky:

- 1) *jakými způsoby je možné totožnost prokázat?,*
- 2) *jaké jsou zákonné důvody opravňující policisty vyzvat k prokázání totožnosti a jaká je mezi nimi vzájemná souvislost?,*
- 3) *jsou tyto důvody v zákoně dostatečně vymezeny?,*
- 4) *co je potřeba aby byl postup policisty při výzvě k prokázání totožnosti zákonný?,*
- 5) *jaká práva a povinnosti má osoba v případě, že je policistou vyzvaná k prokázání své totožnosti?.,*
- 6) *stačí v praxi zákonné vymezení důvodů opravňující policisty vyzvat k prokázání totožnosti spolu s vyplněním jeho případných mezer judikaturou?,*
- 7) *jak to případně napravit? / je potřeba změnit právní úpravu?.*

V této diplomové práci se zabývám rozbořem institutu zákonnosti výzvy k prokázání totožnosti policisty na území České republiky a reflektuji právní stav platný ke dni odevzdání diplomové práce. Vzhledem k zaměření práce a jejího stanoveného rozsahu se nebudu věnovat zahraniční komparaci institutu výzev k prokazování totožnosti ani komparaci historické.

Pro vypracování této diplomové práce jsem použila zdroje zejména z oblasti odborné literatury a soudních rozhodnutí. Významným zdrojem zabývajícím se danou problematikou je komentářová literatura, která podrobně rozvádí jednotlivé důvody opravňující policii vyzvat fyzickou osobu k prokázání totožnosti. Zejména pak komentář k zákonu o Policii České republiky vydaný kolektivem autorů ŠTEINBACH, Miroslav a kol. v roce 2019 a komentář k zákonu o Policii České republiky vydaný autorem VANGELI, Benedikt. 2014. Velkým přínosem pro zpracování daného tématu je také judikatura, a to především judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která dotváří výklad právní úpravy především z pohledu případné diskriminace fyzických osob při výzvě k prokázání totožnosti a svévole při jednání policistů. Nedostatek naopak vnímám v existenci relevantních odborných článků rozebírajících institut prokazování totožnosti.

Tato diplomová práce je koncipována jako kombinace normativního a empirického textu. K vypracování této diplomové práce jsem použila zejména obecně teoretické vědecké metody, konkrétně především analýzu zkoumaného problému, tedy jeho rozklad na jednotlivé části. Při rozboru judikatury jsem využila metodu empirickou. Při srovnávání souladu právní úpravy a judikatury jsem pak využila metodu indukce, tedy odvozování obecného závěru z empirického materiálu a komparaci.¹ Pro výklad právní úpravy jsem využila metodu jazykového (gramatické znění zákona), systematického (zařazení použitých zákonných ustanovení v systému práva) a teleologického výkladu (zkoumání smyslu a účelu zákona).²

Tato diplomová práce je členěna do pěti kapitol. V první kapitole se zabývám vymezením terminologie klíčových pojmů z oblasti prokazování totožnosti, ve druhé kapitole pak způsoby prokazování totožnosti. Ve třetí kapitole jednotlivými důvody, pro které je policista oprávněn k výzvě k prokázání totožnosti dle § 63 ZOP. Ve čtvrté kapitole se zaměřuji na vymezení nezákonnosti zásahů ze strany policistů při zjišťování totožnosti, povinnostmi a právy osob při výzvě k prokázání totožnosti a zákonnými možnostmi ochrany proti těmto zásahům. Následně v páté kapitole rozebírám, zda zákonné vymezení těchto důvodů v praxi postačuje a jaká je mezi nimi vzájemná souvislost. Závěr diplomové práce je věnován shrnutí zjištěných výsledků a možnosti dalšího zkoumání daného problému.

¹ ŠIROKÝ, Jan a kol., *Psaní a prezentace odborných textů*. Praha: Leges, 2019, s. 28–44.

² MELZER, Filip, *Metodologie nalézání práva, Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 40–43.

1 Klíčové pojmy

Na úvod je potřeba vymezit některé klíčové pojmy, které budu dále v této diplomové práci používat a jsou nezbytné pro pochopení řešené problematiky.

1.1 Totožnost podle ZOP

Totožnost je soubor údajů, pomocí nichž se dá osoba identifikovat a díky tomu může policie určit, že se jedná o konkrétní osobu.³ Podle ZOP se jedná zejména o prokazování jména (nebo jmen, má-li jich osoba více), příjmení, data narození, rodného čísla, adresy trvalého pobytu či pobytu v zahraničí nebo případně i státní příslušnosti.⁴ Policisté musí vždy volit jaké konkrétní údaje budou po osobě požadovat, a to v souladu se zásadou přiměřenosti. Mohou tedy požadovat jen takové údaje, které jsou přiměřené účelu zjišťování totožnosti.⁵

1.2 Prokázání totožnosti podle ZOP

Pod pojmem prokázání totožnosti si lze představit postup směřující k identifikaci osob, které jsou něčím důležité pro činnost policie. Může jít o osobu podezřelou ze spáchání přestupku nebo třeba osobu vizuálně podobnou hledané či pohřešované osobě.⁶ Policisté by měli zjišťovat totožnost pouze u osob jim neznámých. Prokázání totožnosti má zejména preventivní funkci pro předcházení protiprávnímu jednání.⁷

U některých zákonů se lze setkat se stanovením povinnosti prokázat totožnost bez specifikace jakým způsobem tak má být učiněno či jaké údaje mají být oprávněné osobě zpřístupněny. Příkladem je třeba § 126 odst. 2 OSŘ upravující prokazování totožnosti svědka při výslechu.⁸ Jiné zákony uvádí přesně jaké údaje mají být

³ ŠTEINBACH, Miroslav a kol. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 156.

⁴ Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ ŠTEINBACH, Miroslav a kol. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 156.

⁶ ŠTEINBACH, Miroslav a kol. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, xviii s. 157.

⁷ ŠKODA, Jindřich a kol. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 239.

⁸ Komentář k § 126 odst. 2 OSŘ dále specifikuje: „Zjišťování totožnosti se děje zpravidla z občanského průkazu. Soudce tak může činit i z jiného dokladu (řidičský průkaz, pas). Někdy se svědek dostaví k soudu zcela bez dokladů totožnosti. ... účastníci přítomní při jednání (jejich zástupci) většinou svědka znají (osobně, od vidění), takže jsou schopni potvrdit jeho totožnost. Soudce v této situaci uvede do záznamu či protokolu: "Svědek účastníkům osobně znám." Nebo: "Účastníci potvrzují totožnost svědka." (JIRSA, Jaromír a kol. *Občanský soudní řád, 2. část: Soudcovský komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 648 s. Dostupné z: [databáze aspi.cz](http://databaze.aspi.cz).)

oprávněné osobě zpřístupněny. Jedním z příkladů je i ZOP,⁹ který takovýto výčet obsahuje.

Aby mohl policista vyzvat osobu k prokázání totožnosti, je nutné, aby k tomu měl zákonnou aprobaci.¹⁰ Právní titul opravňující policisty vyzvat osobu k prokázání totožnosti obsahuje zejména ZOP. Zákonná aprobace policistů k výzvě prokázání totožnosti je obsažena v hlavě X ZOP nazvané „Práce s informacemi“, a to konkrétně v § 63 odst. 2 ZOP. S tímto oprávněním může být následně spojeno i oprávnění k další lustraci osoby například pro účely ověření, zda došlo u osoby k blokaci řidičského oprávnění či z jiného důvodu dle zvláštních zákonů.¹¹ Jedním z takových zvláštních zákonů je například zákon o silničním provozu, který v jeho § 6 odst. 8 uvádí, že řidič motorového vozidla musí předložit doklady jako třeba řidičský průkaz, doklad o zdravotní způsobilosti řidiče nebo průkaz profesní způsobilosti řidiče, a to na výzvu policisty a dalších oprávněných osob^{12,13} Zpracovávání informací o osobách a jejich osobních údajů musí policie vždy provádět v souladu se ZOP, a to pouze v rozsahu nezbytném pro plnění jejich úkolů.¹⁴

Pro účely této diplomové práce se blíže věnuji pouze oprávnění policistů vyzvat osobu k prokázání totožnosti podle ZOP. Pro úplnost je však nutno zmínit, že policisté a další úřední osoby jsou oprávněni vyzývat osoby k prokázání totožnosti i podle zvláštních zákonů. Příkladem lze uvést § 36 odst. 5 SŘ který říká, že účastník (správního řízení), jeho zástupce nebo podpůrce jsou povinni na výzvu oprávněné úřední osobě předložit průkaz totožnosti.¹⁵ Dalším příkladem je § 8 kontrolního řádu, který opravňuje kontrolujícího v souvislosti s výkonem kontroly požadovat prokázání totožnosti osoby, která je přítomná na místě kontroly a může nějak přispět ke splnění účelu kontroly. Nelze také opomenout oprávnění obecní policie vyzvat k prokázání

⁹ Blíže k tomu kapitola 1.1.

¹⁰ ŠTEINBACH, Miroslav a kol. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 157.

¹¹ ŠTEINBACH, Miroslav a kol. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 156–157.

¹² Těmi mohou být například příslušníci obecní policie ve stejnokroji či celníci ve stejnokroji.

¹³ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ § 60 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ § 36 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, průkaz totožnosti popisuje takto: „Průkazem totožnosti se pro účely tohoto zákona rozumí doklad, který je veřejnou listinou, v němž je uvedeno jméno a příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě bydliště mimo území České republiky a z něhož je patrná i podoba, popřípadě jiný údaj umožňující správnímu orgánu identifikovat osobu, která doklad předkládá, jako jeho oprávněného držitele.“

totožnosti podle zákona o obecní policii. Oprávnění obecní policie jsou oproti oprávnění policistů podle ZOP částečně omezena.¹⁶

1.3 Výzva k prokázání totožnosti podle ZOP jako forma činnosti veřejné správy

Formy činnosti veřejné správy lze rozdělit do několika kategorií, a to zejména podle toho vůči komu jednání orgánu veřejné správy směřuje, zda se jedná o jednostranné nebo dvou či vícestranné jednání anebo podle toho, zda se jedná o činnost abstraktního nebo konkrétního charakteru. Kategoriemi forem činnosti veřejné správy jsou normativní správní akty, správní akty, opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy, faktická jednání a neprávotvorná jednání.¹⁷

Pro zařazení výzvy k prokázání totožnosti podle ZOP pod některou z forem činnosti veřejné správy je stěžejní si vymezit co jsou to faktická jednání. Takovým jednáním nepředchází formální proces a jsou využívána v případě, že je potřeba zasáhnout rychle přímo na místě. I tak ale musí být dodrženy zejména požadavky na pravomoc a příslušnost správního orgánu a na dodržení zákonného postupu. Dále můžeme faktická jednání dělit na faktické pokyny (například vyslovení zákazu či příkazu), bezprostřední zásahy (směřují k odstranění bezprostředního nebezpečí hrozícího právem chráněným zájmům, jedná se například fyzické donucení nebo použití síly), exekuční úkony, které mají donucovací charakter s cílem vynutit splnění povinností uložených správním aktem, a nakonec zajišťovací úkony, které slouží k zajištění průběhu a účelu správního procesu (například předvedení nebo předběžné opatření).¹⁸

Oprávnění policistů vyzvat osobu k prokázání totožnosti lze zařadit do kategorie faktických jednání, neboť se jedná o faktický pokyn, a to příkaz k určitému jednání, kterým je adresát povinen se řídit.¹⁹ Výzvě k prokázání totožnosti nepředchází žádný formální proces. Obecně lze uvést, že k faktickým pokynům dochází při výkonu

¹⁶ Blíže k tomu § 12 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ K podrobnostem například HORZINKOVÁ, Eva, FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné. Obecná část. 2. vydání*. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2015, s. 65–66.

¹⁸ K podrobnostem například HORZINKOVÁ, Eva, FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné. Obecná část. 2. vydání*. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2015, s. 110–112.

¹⁹ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 865 s. Dostupné z: databáze aspi.cz.

policejní činnosti směřující k zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti, k čemuž výzva k prokázání totožnosti jednoznačně směřuje^{20,21}

1.4 Výzva k prokázání totožnosti podle ZOP jako forma činnosti policie

§ 10 ZOP uvádí základní typy povinností neboli iniciativy policistů, kterými jsou úkony, jiná opatření a zákroky.

ZOP policii stanovuje povinnost provést úkon v rámci své pravomoci, a to v případě ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, přičemž odstranění tohoto závadného stavu musí spadat do úkolů policie a musí se tak dít v pracovní době policisty či jiného zaměstnance policie. Mimo službu je pak podle § 10 odst. 2 ZOP policista (či jiný zaměstnanec policie) povinen odstranit závadný stav, je-li bezprostředně ohrožen něčí život, zdraví nebo svoboda či majetek anebo v případě, že došlo k útoku na tyto hodnoty. Výjimky z této povinnosti jsou pak uvedeny v § 10 odst. 4 ZOP.

Stejně podmínky pak platí pro tzv. jiná opatření. Tato jiná opatření k odstranění ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti musí provést policista nebo zaměstnanec policie, pokud nemá potřebnou pravomoc k provedení úkonu. Pod jiným opatřením si lze představit například oznámení ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti příslušnému pracovníku policie nebo jinému orgánu, který již pravomoc k provedení úkonu či potřebného opatření má.²²

Zárok policisty je pak vymezen v § 10 odst. 5 ZOP. Jedná se o úkon, při kterém dochází k přímému vynucování splnění práv a povinností anebo k přímé ochraně práv, a to za použití síly či hrozby jejího použití. V takovéto situaci je policista povinen použít slov „jménem zákona“ ve spojení s odpovídající výzvou vyjadřující co je po osobě požadováno. Tato povinnost policistům ze ZOP vyplývá jen pokud to dovolují okolnosti.

Co se týče oprávnění policie vyzvat osobu k prokázání totožnosti, lze jej zařadit do kategorie úkonů, jelikož k němu má policie ze zákona pravomoc²³ a není při něm použita síla či hrozba silou. Pokud by však šlo o překonání odporu v případě

²⁰ Blíže k důvodům a účelům výzev k prokázání totožnosti kapitola 3.

²¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s.194.

²² ŠTEINBACH, Miroslav a kol. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 12 – 14.

²³ § 63 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

nesoučinnosti osoby při zjišťování její totožnosti, kdy je policista podle § 63 odst. 5 ZOP oprávněn odpor této osoby překonat, jednání policisty bude spadat pod zákroky, neboť je zde použita síla.

1.5 Ne/zákonnost

Nezákonnost znamená rozpor s objektivním právem. Může se jednat o rozpor s hmotným či procesním právem nebo o jednání správního orgánu mimo svou pravomoc.²⁴ Základním vodítkem pro vymezení toho, co je nezákonnost je vymezit si co právní řád rozumí pojmem zákonnost. Čl. 2 odst. 3 Ústavy říká, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod LZPS říká, že státní moc je možné uplatnit jen v mezích a způsobem stanoveným zákonem. Dále si lze pomoci § 2 odst. 1 SŘ, který zakotvuje zásadu zákonnosti tak, že uvádí, že správní orgány mají postupovat v souladu se zákony a jinými právními předpisy a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Lze tedy dovodit, že postup, který není v souladu se zákonem (ať už tím, že správní orgán překročí svou pravomoc nebo tím, že jedná v rozporu se zákonným postupem) je nezákonný.

1.6 Ochrana soukromí a dalších ústavně zaručených práv při výzvě k prokázání totožnosti

Základem pro ochranu soukromí je v českém právním řádu čl. 7 odst. 1 a čl. 10 LZPS. Čl. 7 LZPS říká, že nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena a omezena může být jen v zákonem stanovených případech. Dále pak čl. 10 LZPS zaručuje zejména právo na ochranu před jakýmkoliv zneužíváním osobních údajů. Ústavní soud v jednom ze svých nálezů navíc uvádí, že: *„Výzvou k prokázání totožnosti zpravidla jednotlivci ... nebude znemožněno realizovat autonomní rozhodnutí týkající se jeho soukromého života, ovšem téměř vždy ... mu bude znemožněno realizovat je bez vědomí orgánů veřejné moci (policie). Výzva k prokázání totožnosti tak zpravidla představuje zásah do práva na soukromí a na informační sebeurčení, jehož součástí je právě i možnost nebýt nikým, tím spíše představitelem státu, sledován, nebýt objektem shromažďování informací o svém*

²⁴ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, Dostupné z: databáze aspi.cz.

životě, žít v skrytu a nepozorován.“.²⁵ Výzva k prokázání totožnosti může znamenat zásah i do jiných základních práv, a to například práva shromažďovacího, pokud výzva v účastníku shromáždění vyvolá pocit, že je od účasti na shromáždění odrazován.²⁶ Zásah do základního práva je pak legitimním jen pokud projde testem proporcionality. Ten obsahuje tři kroky, a to vhodnost prostředku k dosažení cíle, potřebnost použitého prostředku k dosažení cíle a proporcionalitu v užším smyslu, tedy přiměřenost použitého prostředku k dotčenému základnímu právu.²⁷ § 86 OZ pak uvádí: „*Nikdo nesmí zasáhnout do soukromí jiného, nemá-li k tomu zákonný důvod. ...*“.²⁸ K zásahu do soukromí je tedy vyžadována zákonná aprobace nebo případně svolení osoby, do jejíhož soukromí je zasahováno.²⁹ Již samotným prokázáním totožnosti dochází k zásahu do soukromí osob, avšak aprobovanému zákonem. Ve většině případů by mělo postačovat prosté prokázání totožnosti a veřejné orgány by dále neměly mít potřebu pořizovat kopie dokladů pro účely ověření údajů na nich uvedených a tím ještě více zasahovat do soukromí osob. Důvodem je to, že doklad prokazující totožnost je zpravidla veřejnou listinou, a ta je sama o sobě zárukou platnosti a pravdivosti údajů na ní uvedených.³⁰ Pořizování kopií dokladů prokazujících totožnost a jiné zpracování údajů uvedených na nich je možné buď se souhlasem držitele dokladu anebo ze zákonem stanoveného důvodu.³¹

1.7 Diskriminace

Základem pro zákaz diskriminace v českém právním řádu je čl. 1 a čl. 3 odst. 1 LZPS. Čl. 1 LZPS říká, že lidé jsou si rovni v důstojnosti i v právech. Čl. 3 odst. 1 pak uvádí, že „*Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.*“³² Tyto dva články LZPS jsou vzájemně provázané. Zákaz

²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 11.10.2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21.

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 11.10.2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21.

²⁷ WAGNEROVÁ, Eliška, a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s 25–28.

²⁸ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ § 84 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ § 568 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ Příkladem § 39 písm. c) – d) zákona č. 269/2021 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů nebo § 2 odst. 3 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů.

³² Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

rozlišování z určitého důvodu je totiž předpokladem k dosažení rovnosti v právech. Nepředpokládá se však, že bude se všemi zacházeno úplně stejně v každé situaci. Vodítkem pro určení toho, co již je a co ještě není diskriminací je zejména judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. Obecně lze použít tzv. test diskriminace, ve kterém se posuzuje, zda došlo k vyčlenění srovnatelné osoby (nebo osob) ze zakázaného důvodu, vyčlenění je osobě k tíži a není možné jej ospravedlnit, tedy nesleduje legitimní cíl nebo není přiměřené. Toto je případ tzv. přímé diskriminace. Existuje však i diskriminace nepřímá, u které je kritérium rozlišování jednotlivých osob na první pohled neutrální, ale i tak dopadá na chráněnou skupinu nepřiměřeně více.³³

³³ WAGNEROVÁ, Eliška, a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s 97—112.

2 Způsoby prokázání totožnosti

Nejčastější způsob prokazování totožnosti odpovídající požadavkům ZOP je pomocí osobních dokladů. Osobním dokladem může být například občanský průkaz, případně jiný doklad dostatečně identifikující osobu, jako je cestovní doklad nebo řidičský průkaz. Identifikace osoby je dostatečná, pokud je možné na základě zjištěných údajů určit, že se jedná o konkrétní osobu.³⁴ Totožnost lze považovat za prokázanou, pokud je prokázáno alespoň jméno, příjmení a datum narození.³⁵ V případě, že má policista podezření ze spáchání přestupku musí mu postačovat prokázání totožnosti i řidičským průkazem, jelikož ZOP nestanovuje podmínku prokazovat totožnost občanským průkazem. Je však nutno poukázat také na to, že některé údaje potřebné pro správní řízení (§ 36 odst. 5 SŘ), jako je například trvalé bydliště, obsahuje občanský průkaz nikoliv však řidičský průkaz. Pokud by tedy policista věc řešil příkazem na místě dle § 91 ZoOdpov.Př.,³⁶ pak by prokázání totožnosti řidičským průkazem nebylo dostatečné a výzva k předložení občanského průkazu by byla nutná a zároveň zákonná.³⁷

Pokud osoba nebude ochotná dobrovolně svou totožnost prokázat nebo ji prokázat nemůže ani při poskytnutí potřebné součinnosti a nelze tak zjistit totožnost osoby na místě, plyne z § 63 odst. 3 ZOP v obou těchto případech policistovi oprávnění danou osobu předvést k provedení úkonů, které směřují ke zjištění totožnosti osoby. Příkladem situace, kdy osoba nemůže svou totožnost prokázat může být případ, kdy osoba sice předloží doklad, nicméně ten osobu identifikuje nedostatečně. Součinnost poskytuje policie v rozsahu a způsobem, který nebude mařit účel úkonu. Součinnost policie může být poskytnuta například tím, že se spojí s jiným policistou, který má zrovna možnost porovnat nahlášené identifikační údaje osoby s centrálním registrem obyvatel.³⁸ Účelem předvedení je zjištění totožnosti osoby čili pokud v průběhu tohoto úkonu osoba svou totožnost prokáže, nemusí být předvedení dokončeno.³⁹

³⁴ ŠTEINBACH, Miroslav a kol. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 156.

³⁵ VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 261.

³⁶ S účinností od 1. 7. 2017 nahradil příkaz na místě blokové řízení podle § 84 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb.

³⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2020, sp. zn. 10 A 88/2017.

³⁸ VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 266 – 267.

³⁹ ŠKODA, Jindřich a kol. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 243.

Dále je policista oprávněn zjistit totožnost osoby pomocí daktyloskopických otisků, zjištěním fyziologických znaků osoby (jako je výška, tělesné znaky a podobně) nebo třeba pořízením zvukového, obrazového či jiného záznamu. Toto oprávnění policii plyne z § 63 odst. 4 ZOP v případě, že nebude policista schopen zjistit totožnost osoby na základě jí sdělených údajů nebo údajů, které jsou v dostupných evidencích. Policisté musí tyto úkony provést v souladu se zásadou přiměřenosti a vhodnosti (tj. takové, které zasáhnou do práv osoby co nejméně a budou schopny osobu identifikovat).⁴⁰ Zjišťování fyziologických znaků navíc musí provádět zaměstnanec policie stejného pohlaví nebo odborně způsobilý zdravotník.⁴¹

V případě nesoučinnosti osoby při zjišťování její totožnosti podle § 63 odst. 4 ZOP je policista podle § 63 odst. 5 ZOP oprávněn odpor této osoby překonat, avšak jen v míře přiměřené intenzitě odporu. V tomto případě však existují výjimky a těmi jsou zásahy do tělesné integrity osoby jako je například odběr krve. Odběr biologických vzorků spojený se zásahem do tělesné integrity zákon svěřuje pouze odborně způsobilým zdravotnickým pracovníkům, a to pouze způsobem, který neohrozí osobu na zdraví.⁴² Podmínkou uchýlení se k překonání odporu osoby při zjišťování její totožnosti je vždy její náležité poučení o tom, že k překonání odporu může dojít, pokud osoba výzvy neposlechne dobrovolně podle § 63 odst. 2–4 ZOP.⁴³

Totožnost je možné prokázat i jinými než výše uvedenými způsoby. Jedním z nich je například prohlášení jiné osoby. Prokázání totožnosti tímto způsobem je možné v případě, pokud je pro policii dostatečné s ohledem na účel zjišťování totožnosti.^{44 45}

⁴⁰ VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 267–268.

⁴¹ § 112 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴² § 112 odst. 2–3 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ ŠKODA, Jindřich a kol. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 244.

⁴⁴ ŠKODA, Jindřich a kol. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 239.

⁴⁵ Prohlášení jiné osoby jako způsob prokázání totožnosti nalezneme výslovně i ve zvláštních právních předpisech, například matriční zákon předpokládá, že v případech hodných zvláštního zřetele může úřad připustit, aby byl doklad, který je nutno předložit při zápisu do knihy narození dítěte, nahrazen čestným prohlášením obou rodičů nebo jednoho z nich (§ 16 odst. 6 zákona č. 301/2000 Sb. o matrikách, jménu a příjmení, ve znění pozdějších předpisů.)

Cizinci⁴⁶ mohou svou totožnost prokázat také pomocí povolení k pobytu nebo identifikačního průkazu vydaného Ministerstvem zahraničních věcí osobám, které požívají výsad či imunit podle mezinárodního práva.⁴⁷

Občané EU mohou svou totožnost prokázat předložením průkazu trvalého pobytu. Jejich rodinní příslušníci, kteří sami nejsou občany EU pak mohou pro prokázání totožnosti navíc použít pobytovou kartu nebo kartu trvalého pobytu a současně také musí prokázat, že jsou rodinnými příslušníky občana EU.⁴⁸

Ve zvláštních případech je možné se spokojit i s prokázáním totožnosti neplatným dokladem. Cílem zjišťování totožnosti je totiž identifikace osoby nikoliv kontrola platnosti jejího dokladu. Je pak na policii, jak tuto situaci vyhodnotí a nic jí nebrání v zahájení dalších úkonů směřujících ke splnění jejích povinností při zjištění protiprávního stavu.⁴⁹

Metody zjišťování totožnosti je možné použít na všechny osoby bez ohledu na jejich věk. Zákodárce totiž nijak výslovně nevylučuje, že by u některých osob nemohla být totožnost zjišťována (například u osob mladších patnácti nebo osmnácti let). Samo prokázání totožnosti je důležité například i právě pro určení věku osoby a její případné trestní odpovědnosti nebo odpovědnosti za přestupek.⁵⁰

⁴⁶ Pojem cizinec je definován v § 1 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů takto: „*Cizincem se rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie*“.

⁴⁷ § 103 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ § 103 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ ŠKODA, Jindřich a kol. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 239.

⁵⁰ ŠKODA, Jindřich a kol. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 237–238.

3 Specifikace zákonných důvodů opravňujících policisty vyzvat osobu k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 ZOP

Aby byla výzva k prokázání totožnosti legitimní, je nutné, aby k ní měl policista zákonný důvod. Zákonných důvodů je celkem dvanáct a jsou vymezeny v § 63 odst. 2 ZOP pod písmeny a) až l).

3.1 § 63 odst. 2 písm. a) ZOP

Podle § 63 odst. 2 písm. a) ZOP je policista oprávněn vyzvat k prokázání totožnosti osobu podezřelou ze spáchání trestného činu. Trestným činem se pro účely ZOP rozumí také jednání osoby, které vykazuje znaky trestného činu a učinila jej osoba, která není trestně odpovědná.⁵¹ Jedná se tedy jak o přečiny a zločiny, tak i o provinění mladistvého a činy jinak trestné, kdy osobou podezřelou z jejich spáchání je osoba mladší 15 let nebo osoba, která pro duševní poruchu nemohla rozpoznat nebezpečnost svého jednání a ovládat jej, případně osoba, která je zbavena trestní odpovědnosti pro některou z okolností vylučujících protiprávnost.⁵² Dále se oprávnění vztahuje i na osoby podezřelé ze spáchání přestupku⁵³ a také na osoby podezřelé z jednání, které vykazuje znaky přestupku^{54, 55}. Případně lze u osob trestně či správně neodpovědných uvažovat o výzvě k prokázání totožnosti podle některého z jiných zákonem stanovených důvodů například podle § 63 odst. 2 písm. d) ZOP při podání vysvětlení nebo třeba v případě zájmu jiné osoby o prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. k) ZOP. Touto osobou může být například poškozený.⁵⁶

Podezření ze spáchání trestného činu nebo přestupku (případně z jednání vykazující jejich znaky) musí být založeno na konkrétních okolnostech, a nejen na subjektivním vnímání a pocitech policisty.⁵⁷

⁵¹ § 111 písm. a) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² Blíže k tomu § 14, § 26, § 28 — § 32 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů; § 6 odst. 1, § 2 odst. 1 písm. b) – c), zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ § 63 odst. 2 písm. a) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴ § 111 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Blíže k tomu § 5, § 18, § 19, § 24 — § 28 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 262.

⁵⁷ VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 262.

Pro to, aby byl dán zákonný důvod k výzvě k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. a) ZOP není rozhodné, jestli se osoba přestupku, z jehož spáchání je podezřelá opravdu dopustila. Posouzení, zda osoba přestupek spáchala je až předmětem řízení o přestupku. Pro to, aby byl dán zákonný důvod k výzvě k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. a) ZOP je však rozhodné, zda v době zásahu policie existují reálné skutkové okolnosti vyvolávající důvodné podezření, že se osoba mohla dopustit jednání vykazující znaky některého přestupku.⁵⁸ Výzva podle § 63 odst. 2 písm. a) ZOP je zákonná, pokud policista sdělí vyzývané osobě důvod výzvy k prokázání totožnosti sdělením konkrétních skutkových okolností, na základě nichž je osoba podezřelá z jednání, které vykazuje znaky přestupku a skutkové okolnosti jimiž tyto znaky naplňuje. Není potřeba, aby policista citoval konkrétní ustanovení zákona, a to ani ZOP ani jiného, ve kterém je daný přestupek uveden. Z toho lze dovodit, že je potřeba osobě sdělit skutkové okolnosti, jimiž potenciálně naplňuje znaky přestupku, nikoliv však zákonné znění znaků konkrétního přestupku. Je však nutné, aby byla výzva a její důvody pro osobu srozumitelné.⁵⁹ Jednání police navíc nesmí být bezúčelné ani bezobsažné,⁶⁰ což není, pokud má policista konkrétní podezření ze spáchání přestupku.⁶¹

Jako příklad z praxe lze uvést případ, ve kterém se zákonností výzvy k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. a) ZOP zabývala i veřejná ochránkyně práv, a to ve své zprávě o šetření.⁶² Jednalo se o případ muže, který nereagoval na výzvy k prokázání totožnosti a byl tak předveden na policejní stanici. Policisté měli mimo jiné podezření, že muž spáchal přestupek, a to konkrétně přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. d) tehdejšího zákona o některých přestupcích⁶³ (současného § 5 odst. 1 písm. e) ZoNěkt.Př.) tím, že měl vzbudit veřejné pohoršení. Policisté muži sdělili, z jakého přestupku je podezřelý. Znaky tohoto přestupku však podle veřejné ochránkyně práv naplněny nebyly (dle NSS jsou to kumulativně: spáchání veřejně, subjektivní pohoršení více než dvou osob jednání

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2021, sp. zn. 3 As 329/2020.

⁵⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. II ÚS 3383/21.

⁶⁰ Tento požadavek na výkon veřejné moci vyslovil Ústavní soud ve svém nálezu (Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 (č. N 30/56 Sb. NU 339) takto: „...[v] podmínkách materiálního státu nemůže být výkon veřejné moci bezobsažný ani bezúčelný; jinými slovy, z ústavního hlediska nelze aprobovat a tolerovat výkon veřejné moci, která je prostým uplatněním formálně předvídaného oprávnění orgánu veřejné moci bez toho, že by byl výsledovatelný zákonem předvídaný a racionální účel, k němuž konkrétní výkon svěřené pravomoci směřuje“.

⁶¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2020, sp. zn. 10 A 88/2017.

⁶² Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 8. 6. 2016, sp. zn. 2882/2016/VOP.

⁶³ Zákon č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb.

současně přítomných, rozpor s obsahem mravnosti, na kterém se přesvědčivá většina shodne v daném čase na daném místě⁶⁴). Chování muže se podle veřejné ochránkyně práv dalo vyhodnotit i mírnějším způsobem a výzva k prokázání totožnosti tak podle ní nebyla i přes splnění jejích náležitosti v souladu se zákonem. V tomto případě je nutné s odkazem na výše uvedené⁶⁵ doplnit, že je rozhodné to, zda v době zásahu policie existují reálné skutkové okolnosti vyvolávající důvodné podezření, že se osoba mohla dopustit jednání vykazující znaky některého přestupku nikoliv to, jestli se osoba přestupku, z jehož spáchání je podezřelá opravdu dopustila. Dle mého názoru popsané chování muže mohlo potencionálně naplnit znaky uvedeného přestupku a neztotožňují se tak s názorem veřejné ochránkyně práv.

Výše uvedené podmínky týkající se zákonnosti výzvy k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. a) ZOP v souvislosti s podezřením ze spáchání přestupku lze shodně aplikovat i v případě podezření ze spáchání trestného činu.

Lze shrnout, že nejčastějšími problémy a zkoumanými aspekty zákonnosti výzev k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. a) ZOP, kterými se soudy zabývaly, jsou tedy případná bezúčelnost a bezobsažnost jednání policistů, to, aby byl dostatečným způsobem vyzývanému sdělen zákonný důvod výzvy a konkrétní podezření ze spáchání přestupku či trestného činu a aby jednání policistů nebylo svévolné a nepřiměřené svému účelu.

3.2 § 63 odst. 2 písm. b) ZOP

§ 63 odst. 2 písm. b) ZOP říká, že policista je oprávněn vyzvat k prokázání totožnosti osobu „*zdržující se v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky*“.⁶⁶ Oprávnění policie vyzvat osobu k prokázání totožnosti na základě § 63 odst. 2 písm. b) ZOP se vztahuje nejen na cizince, ale také na občany České republiky, pokud se v takovém prostoru zdržují.⁶⁷ Oprávnění policie vyzvat cizince k prokázání totožnosti je jedno z mnoha oprávnění, které v souvislosti se zjišťováním legality pobytu cizinců na území České republiky zákon policistům přiznává.⁶⁸ Typickým prostorem, o kterém

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 2 As 69/2003.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2021, sp. zn. 3 As 329/2020.

⁶⁶ § 63 odst. 2 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ ŠKODA, Jindřich a kol. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 240.

⁶⁸ Blíže k tomu § 167 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení k pobytu, mohou být ubytovny, ve kterých je výskyt takovýchto osob běžný nebo třeba pracoviště, která běžně tyto osoby zaměstnávají nebo například i spoj vlaku, kterým běžně cizinci cestují.⁶⁹ Podezření a následná kontrola na těchto místech musí být vždy řádně odůvodněny a založeny na konkrétních skutkových okolnostech.⁷⁰

„Osoba se nemůže zprostit povinnosti prokázat svou totožnost pouze s odkazem na subjektivní hodnocení svého vzhledu, jazykové vybavenosti nebo individuálních projevů chování.“⁷¹ I když osoba není exotického vzhledu, mluví plynule česky a z jejího individuálního chování není zřejmé, že by byla cizincem, nelze na základě těchto subjektivních poznatků upustit od výzvy k prokázání totožnosti. Výzva k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. b) ZOP se totiž týká i osob, které například již nějakou dobu na území České republiky pobývají a tím pádem jsou schopny mluvit plynule česky, avšak nemusí mít momentálně oprávnění k pobytu. Výzva k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. b) ZOP musí vždy být v souladu se zásadou přiměřenosti a nezbytnosti.⁷² Policie je navíc povinna respektovat při své činnosti důstojnost a práva osob, vůči nimž její úkony směřují, což je spojeno s nutností zachovat důvěru veřejnosti v policii, dále se musí vyvarovat jednáním diskriminačním, svévolným nebo dokonce šikanózním, jednat v souladu se zásadou zákonnosti a nezneužívat svých zákonných oprávnění.⁷³

Zákonností výzvy k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. b) ZOP se zabývala i veřejná ochránkyně práv ve své již výše zmíněné zprávě o šetření.⁷⁴ Policie odůvodnila výzvu k prokázání totožnosti kromě podezření ze spáchání přestupku také podezřením, že muž odpovídá znakům osoby, kterou lze vyzvat k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. b) ZOP. V tomto případě si veřejná ochránkyně práv dopomohla v argumentaci již výše zmíněným rozsudkem NSS⁷⁵, který říká, že upustit od ověření, zda se jedná o cizince bez pobytu může policista až tehdy, pokud má jistotu v tom, že se o takovou osobu nejedná. Toto hodnocení nemůže být založeno pouze na subjektivním hodnocení vzhledu, jazyka nebo projevů chování této osoby.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2016, sp. zn. 10 As 236/2015.

⁷⁰ VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 262.

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2016, sp. zn. 10 As 236/2015.

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2016, sp. zn. 10 As 236/2015.

⁷³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28.11.2017, sp. zn. I. ÚS 839/17.

⁷⁴ Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 8. 6. 2016, sp. zn. 2882/2016/VOP.

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2016, sp. zn. 10 As 236/2015.

V tomto případě veřejná ochránkyně práv nezpochybňuje oprávněnost vyzvat muže k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. b) ZOP, jelikož sami policisté nemohli vyhodnotit, zda se nejedná o cizince bez povolení k pobytu. Kritizuje však postup policie v tom, že vyzvala k prokázání totožnosti z důvodu podle § 63 odst. 2 písm. b) ZOP pouze jednoho muže, nikoliv jiné osoby ve stejné místnosti. Takový postup policie hodnotím jako svévolné a diskriminační jednání a ohledně této úvahy se s veřejnou ochránkyní práv ztotožňuji.

Nejčastějším problematickým aspektem výzev podle § 63 odst. 2 písm. b) ZOP je diskriminace cizinců pouze na základě jejich vzhledu, což rozhodně jako legitimní důvod pro podezření z neoprávněného pobytu na území České republiky nepostačuje.

3.3 § 63 odst. 2 písm. c) ZOP

Pod písm. c) § 63 odst. 2 se nachází oprávnění policisty vyzvat k prokázání totožnosti osobu „*bezdůvodně se zdržující v bezprostřední blízkosti policí chráněného prostoru nebo v místě, z něhož lze tento prostor účinně ohrozit*“.⁷⁶ V takovémto případě musí jít o bezdůvodnou přítomnost osoby, kterou není schopna tato osoba dostatečně vysvětlit.⁷⁷ Případně je třeba zvažovat i závažnost důvodu, pro který se osoba v těchto prostorech zdržuje.⁷⁸ Chráněným prostorem nebo objektem jsou prostory (objekty), které mají zvláštní význam pro bezpečnost, vnitřní pořádek a o nichž tak rozhodne vláda. Dále může potřeba ochrany těchto prostor vyplývat z mezinárodní smlouvy nebo může jít o jiný prostor, který je vystaven bezprostřednímu nebezpečí. Pro tyto jiné prostory ochrana trvá pouze po nezbytnou dobu jeho bezprostředního ohrožení.⁷⁹ Konkrétní oprávnění policie spojená se zajišťováním ochrany chráněných prostor pak obsahuje § 48 odst. 4 ZOP. Vysvětlení důvodu přítomnosti osoby v daném prostoru je možné podat v souladu s ustanovením § 18 ZOP, podle kterého jsou osoby povinny sdělit policistovi v rozsahu potřebném pro splnění konkrétního úkolu informace včetně osobních údajů, ledaže je váže zákonná či státem uznaná povinnost mlčenlivosti či jim v tom brání jiná zákonná povinnost, případně pokud by tím ohrozily sebe nebo osobu jim blízkou.⁸⁰ V zákonem

⁷⁶ § 63 odst. 2 písm. c) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ ŠTEINBACH, Miroslav a kol. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 157.

⁷⁸ ŠKODA, Jindřich a kol. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 240.

⁷⁹ § 48 odst. 1 a 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰ § 18 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

stanovených případech lze požadovat potřebná vysvětlení i formální cestou a to podle § 61 ZOP, tedy například formou úředního záznamu. Dále je pak na policistovi, jak vyhodnotí podané vysvětlení. Pokud dojde k závěru, že se vysvětlující osoba v daném prostoru nachází bezdůvodně, pak je oprávněn vyzvat ji k prokázání totožnosti.⁸¹

3.4 § 63 odst. 2 písm. d) ZOP

Policisté mohou podle § 63 odst. 2 písm. d) ZOP vyzvat k prokázání totožnosti také osoby, od nichž je požadováno vysvětlení. Takováto situace může nastat například při plnění úkolu podle zákona o pobytu cizinců,⁸² v případě, že vysvětlení od osoby je důležité pro objasnění trestného činu,⁸³ přestupku, při výkonu či přípravě opatření potřebných pro zajištění bezpečnosti osob chráněných podle zákona nebo při hledání osoby pohřešované či ztracené věci.⁸⁴ Jak bylo uvedeno již výše vysvětlení je možné podat buďto formálním způsobem (podle § 61 ZOP) či formou součinnosti potřebné pro splnění konkrétního úkolu policisty (podle § 18 ZOP).

3.5 § 63 odst. 2 písm. e) ZOP

Podle § 63 odst. 2 písm. e) ZOP mohou policisté vyzvat k prokázání totožnosti osobu, která odpovídá popisu hledané osoby nebo osoby pohřešované. Osobou hledanou podle ZOP je „fyzická osoba, u které je dán některý ze zákonných důvodů omezení její osobní svobody, místo jejího pobytu není známo a policií po ní bylo vyhlášeno pátrání“.⁸⁵ Pohřešovanou osobou podle ZOP je „fyzická osoba, o níž se lze důvodně domnívat, že je ohrožen její život nebo zdraví, místo jejího pobytu není známo a policií po ní bylo vyhlášeno pátrání“.⁸⁶ Osoby mohou popisu pohřešované nebo hledané osoby odpovídat například vzhledem nebo dalšími znaky jako jsou její vozidlo, oblečení, chování nebo přítomnost ve skupině nějakých osob.⁸⁷ Navíc musí být po dané osobě formálně vyhlášeno pátrání a musí být uvedeny individualizované údaje o

⁸¹ VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 263.

⁸² § 167 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸³ § 158 odst. 3 písm. a) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁴ § 61 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁵ § 111 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁶ § 111 písm. e) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁷ VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 264.

této osobě v informačním systému. Důvod pro prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. e) ZOP nelze použít, neodpovídá-li vyzývaná osoba konkrétní hledané nebo pohřešované osobě a individuálním znakům hledané či pohřešované osoby, a to ani s odkazem na plnění úkolů policie obsažené v § 2 ZOP. Nelze tak takové výzvy využít například na plošnou bezpečnostní akci zaměřenou na pátrání po osobách či věcech. V opačném případě by šlo o příliš široké a nepřípustné chápání tohoto ustanovení a takový zásah policisty by byl nezákonný.⁸⁸

Policí nevyplývá z § 63 odst. 2 písm. e) ZOP ve spojení s § 13 ZOP povinnost sdělit vyzývané osobě které konkrétní hledané či pohřešované osobě je podobný, jelikož by to mohlo ohrozit účel ztotožnění. Postačí, když je podezření policisty o podobnosti následně věrohodně ověřitelné. Policisté ale zároveň musí alespoň fakticky tušit, že osoba, kterou vyzývají k prokázání totožnosti odpovídá popisu některé hledané nebo pohřešované osoby. V opačném případě nemá postup policistů oporu v zákoně.⁸⁹

Myslím si, že nejčastějším problémem u výzev podle § 63 odst. 2 písm. e) ZOP je, že policie tento důvod někdy používá jako tzv. univerzální. Děje se tak v případech, kdy svévolně vyzývají k prokázání totožnosti některé osoby, které by mohly být potencionálně problémové nebo pro preventivní manifestaci své moci těmto osobám s vidinou toho, že do budoucna nebudou dělat policii problémy. Důvodem tzv. univerzálního užití tohoto zákonného důvodu pro výzvu k prokázání totožnosti je podle mě možné ohrožení účelu ztotožnění, díky kterému policie nemusí vyzývaným osobám sdělovat příliš konkrétní důvody výzvy k prokázání totožnosti. V tomto názoru mě utvrzuje rozhodnutí NSS, ve kterém se zaměřoval na nedostatečně odůvodněné a svévolně použité výzvy k prokázání totožnosti ze strany policistů na hromadné akci konané v souvislosti se změnou klimatu. Na této akci potencionálně hrozily nepokoje ze strany jejich účastníků (vzhledem k povaze akce) a policisté je preventivně vyzývali k prokázání totožnosti s odkazem na § 63 odst. 2 písm. e) ZOP, aniž by k tomu měli opravdu důvod podle tohoto ustanovení.⁹⁰

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, sp. zn. 2 As 35/2014.

⁸⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2020, sp. zn. 10 A 150/2017.

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2018, sp. zn. 1 As 145/2018.

3.6 § 63 odst. 2 písm. f) ZOP

Dále mohou policisté podle § 63 odst. 2 písm. f) ZOP vyzvat k prokázání totožnosti osoby, které vstupují do objektů nebo prostorů chráněných policií či do míst, kde je policií vstup zakázán.⁹¹ Stejně to platí pro osoby z těchto objektů, prostorů či míst vycházející. Tento úkon mohou činit policisté při zajišťování bezpečnosti chráněných objektů a prostorů.⁹² Stejně oprávnění může na policistu přenést i vlastník nemovitosti. Zákonné zakotvení oprávnění tak slouží k zesílení právní jistoty a možnosti policisty vyzvat k prokázání totožnosti i bez výslovného oprávnění vlastníka nemovitosti. Vyzývaná osoba je povinna policistovi svou totožnost prokázat i v případě, kdy se rozhodne, že do objektu nebo prostoru nakonec vstoupit nechce. V opačném případě by se mohla dopustit přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci podle § 5 odst. 1 písm. a) ZoNěkt.Př. Tato povinnost neplyne osobám v případě, kdy je k prokázání totožnosti při jejich zamýšleném vstupu do nemovitosti vyzývá její vlastník, a do nemovitosti nakonec nevstoupí.⁹³

3.7 § 63 odst. 2 písm. g) ZOP

Vyzvat k prokázání totožnosti může policista i osobu, „*kteřá má na místě veřejně přístupném zbraň a je důvodné podezření, že zbraně může být užito k násilí nebo pohrůzce násilím*“.⁹⁴ Cokoliv, čím je možné učinit útok proti tělu důraznější, je zbraní dle ZOP.⁹⁵ Uvažovat lze například o bodných, střelných nebo sečných zbraních, ale také o různých pracovních nástrojích, bojovém psovi nebo skleněné lahvi, pokud vznikne důvodné podezření, že by osoba mohla danou věc použít jako zbraň.⁹⁶ Místa veřejně přístupná mohou být například všechna veřejná prostranství, jimiž jsou ulice, chodníky, náměstí a další podobná místa, a to bez ohledu na vlastnictví k nim,⁹⁷ a dále jakýkoliv prostor určený pro široký okruh lidí. Kritériem pro určení, zda jde o prostor

⁹¹ Vstup může podle § 43 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů policista zakázat každému, je-li to nezbytné pro splnění jeho konkrétního úkolu.

⁹² Blíže k pojmu chráněný objekt a prostor kap. 3.3 a § 48 odst. 4 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁹³ VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 264–265.

⁹⁴ § 63 odst. 2 písm. g) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁵ § 111 písm. f) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁶ VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 265.

⁹⁷ § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

určený pro široký okruh lidí, může být například doba přístupu (otevírací či provozní doba, úřední hodiny) nebo jeho účel (například přeprava osob).⁹⁸

3.8 § 63 odst. 2 písm. h) ZOP

Dále mohou policisté vyzvat k prokázání totožnosti osoby „zdržující se v blízkosti místa, kde došlo ke spáchání trestného činu nebo přestupku, k požáru anebo jiné mimořádné události“.⁹⁹ I zde, stejně jako v případě důvodu pro výzvu k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. a) ZOP, platí, že trestným činem se rozumí i jednání, které vykazuje znaky trestného činu a který spáchala osoba trestně neodpovědná.¹⁰⁰ U přestupku platí také jako v případě důvodu pro výzvu k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. a) ZOP, že přestupkem se rozumí i jednání, které má znaky přestupku.¹⁰¹ Mimořádnou událostí se pak rozumí „škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací“¹⁰² a obecně se jedná o vybočení z normálního stavu¹⁰³. Policie může požadovat prokázání totožnosti po osobách, které se v okolí události zdržují bezprostředně poté, kdy se udála, výjimečně pak i později. Vždy ale musí existovat předpoklad, že má daná osoba k události nějaký vztah a tento předpoklad musí být odůvodněný.¹⁰⁴

3.9 § 63 odst. 2 písm. i) ZOP

Policista může vyzvat k prokázání totožnosti i osobu, která má být předvedena, a to na žádost příslušného orgánu podle jiného právního předpisu.¹⁰⁵ ZOP výslovně uvádí jako jeden z příkladů takového jiného právního předpisu OSŘ, který říká, že předvedena má být předvolaná osoba, která se bez omluvy nedostaví k výslechu či

⁹⁸ ŠTEINBACH, Miroslav a kol. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 158.

⁹⁹ § 63 odst. 2 písm. h) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁰ § 111 písm. a) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰¹ § 111 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰² § 2 písm. b) zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰³ ŠKODA, Jindřich a kol. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 242.

¹⁰⁴ VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 265.

¹⁰⁵ § 63 odst. 2 písm. i) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

znalci.¹⁰⁶ Dalším příkladem, který ZOP uvádí, je trestní řád (jedná se zejména o případy zajištění účasti předvolané osoby na úkonech trestního řízení¹⁰⁷).

3.10 § 63 odst. 2 písm. j) ZOP

Oprávnění policistů vyzvat k prokázání totožnosti se vztahuje i na osoby, které jsou oznamovateli podezření ze spáchání trestného činu či přestupku.¹⁰⁸ Důvodem je zejména to, že oznamující osoba může být v dalším řízení svědkem nebo osobou poškozenou.¹⁰⁹ Oznámení o podezření ze spáchání trestného činu mohou směřovat nejen vůči policistům, ale také vůči státním zástupcům. Oba tyto orgány mají povinnost je přijímat.¹¹⁰ V případě přestupku se podezření z jeho spáchání oznamuje příslušnému správnímu orgánu.¹¹¹ Trestní řád uvádí, že „...*Není-li podatel znám anebo nejsou-li nedostatky ve stanovené lhůtě odstraněny, k podání se dále nepřihlíží; to neplatí pro trestní oznámení nebo pro jiný podnět, na jehož podkladě lze učinit závěr o podezření ze spáchání trestného činu,...*“.¹¹² Ze znění trestního řádu lze tedy dovodit, že jsou přípustná i anonymní oznámení o podezření ze spáchání trestného činu a u těchto není jejich nedostatkem, že není zjištěna totožnost oznamovatele. § 63 odst. 2 písm. j) se tak použije jen je-li to možné, tedy na oznámení činěná osobně nebo písemná, ve kterých je uvedeno, kdo je činí. Pokud osoba oznamuje podezření, že byl spáchán přestupek, pak se jedná o podnět k zahájení řízení podle SŘ.¹¹³ Tento podnět přijímající orgán prošetří a sám vyhodnotí, zda věc předá příslušnému orgánu nebo věc odloží. Orgán přijímající podnět vyrozumí oznamovatele o tom, jak věc vyřídil jen na jeho žádost.¹¹⁴ Ze zákona tak nevyplývá, že by bylo zjištění totožnosti oznamovatele podezření, že byl spáchán přestupek podmínkou pro přijetí oznámení a

¹⁰⁶ § 52 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁷ Příkladem lze uvést § 69 odst. 1 a § 73e odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁸ § 63 odst. 2 písm. j) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 265–266.

¹¹⁰ § 158 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹¹ § 73 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹² § 59 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹³ § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁴ § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 74 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

jeho přípustnost. Opět se tak § 63 odst. 2 písm. j) použije jen tam, kde je to možné, tedy na oznámení činěná osobně nebo písemná, ve kterých je uvedeno, kdo jej činí.

3.11 § 63 odst. 2 písm. k) ZOP

Policisté mohou v neposlední řadě vyzvat k prokázání totožnosti osoby na žádost jiné osoby, a to v případě, že tato jiná osoba má na zjištění totožnosti právní zájem. Co přesně spadá pod pojem právní zájem v souvislosti s výzvou k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. k) a jak se prokazuje není zatím judikaturou ani komentářovou literaturou vymezeno. Judikatura NSS vymezuje, co může být právním zájmem zejména ve vztahu k právu na nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 SŘ.¹¹⁵ Tím může být například potřeba získat podklady pro uplatnění nároku na náhradu škody,¹¹⁶ procesní obrana v existujícím soudním řízení nebo potřeba přípravy na budoucí hrozící soudní spor.¹¹⁷ Dále NSS uvádí, že se nejedná o pouhou zvědavost, ale o právně relevantní a chráněný zájem, kterým může být například ochrana majetku či ochrana osobnosti.¹¹⁸ Správní orgán pak posuzuje, zda je právní zájem dán na základě tvrzení žadatele o nahlížení do spisu a jím předložených důkazů. Právní zájem je neurčitým právním pojmem a je tedy na vyhodnocení konkrétního správního orgánu, jestli jsou předložené důkazy dostatečné k jeho naplnění.¹¹⁹ Zda je tato argumentace NSS použitelná i pro pojem právní zájem v souvislosti s výzvou k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. k) je na posouzení soudů v případných budoucích soudních řízeních.

K prokázání totožnosti mohou policisté vyzvat také osobu, která sama o prokázání totožnosti žádá.¹²⁰ V takovéto situaci by policista měl vyzvat k prokázání totožnosti obě tyto osoby, tedy jak osobu žádající prokázání totožnosti jiné osoby, tak osobu, po které jiná osoba vyžaduje prokázání totožnosti.¹²¹

¹¹⁵ § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů: „*Jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.*“

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2018, sp. zn. 6 As 213/2017.

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. 6 As 43/2015.

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2022, sp. zn. 9 As 143/2021.

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, sp. zn. 9 Afs 29/2012.

¹²⁰ § 63 odst. 2 písm. k) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹²¹ ŠTEINBACH, Miroslav a kol. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 158.

Odborná literatura jako příklad situace, kdy bude výzva k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. k) použitelná uvádí žádost poškozeného o zjištění totožnosti toho, kdo mu způsobil škodu.¹²²

3.12 § 63 odst. 2 písm. l) ZOP

Konečně podle § 63 odst. 2 písm. l) ZOP může policista vyzvat k prokázání totožnosti osoby při plnění jiných úkolů, a to v případě je-li to nezbytné pro ochranu bezpečnosti osob či majetku, veřejného pořádku nebo aby bylo předcházeno trestné činnosti. Pod pojmem „jiný úkol“ si lze představit plnění úkolů policie podle § 2 ZOP. Toto ustanovení neukládá policii žádný konkrétní úkol, pouze obecně upravuje, k čemu má činnost policie směřovat. Podle § 2 ZOP má policie sloužit veřejnosti. Dále § 2 ZOP upravuje obecně, že úkolem policie je právě ona ochrana bezpečnosti osob, majetku, veřejného pořádku a přecházení trestné činnosti, nevyjímaje úkolů svěřených jim trestním řádem, dalšími zákony a přímo použitelnými předpisy EU či mezinárodními smlouvami, které jsou součástí českého právního řádu.

I přes širokou formulaci a použití neurčitých právních pojmů jako jsou veřejný pořádek nebo ochrana osob a majetku, není toto ustanovení nepředvídatelné, neboť běžná osoba je schopna si pod těmito pojmy představit konkrétní situace, v nichž bude policie mít povinnost plnit své úkoly a v souvislosti s nimi bude oprávněna vyzvat osobu k prokázání totožnosti. Pojistkou proti svévolné aplikaci tohoto ustanovení ze strany policistů je navíc požadavek nezbytnosti výzvy k prokázání totožnosti k plnění úkolů policie. Je však nutné v každém konkrétním případě zkoumat okolnosti výzvy, situace a konkrétní vyzývanou osobu tak, aby byla výzva k prokázání totožnosti podle tohoto ustanovení legitimní.¹²³

Není přípustné, aby se policisté snažili výzvou k prokázání totožnosti náhodných osob předejít protiprávní činnosti. Taková výzva k prokázání totožnosti není pro zajištění policií zamýšleného předejití protiprávní činnosti nezbytná a může jej být dosaženo jinými prostředky. Dále není přípustné vyzývat k prokázání totožnosti některé osoby pouze z důvodu zajištění potenciálních svědků případného protiprávního jednání. Nelze takto paušálně vyzývat k prokazování totožnosti některé osoby a zasahovat tím tak do jejich práva na soukromí a informační sebeurčení, jelikož

¹²² VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 266.

¹²³ Nález Ústavního soudu ze dne 11.10.2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21.

je nepravděpodobné, že by tato výzva byla nezbytná k ochraně hodnot vymezených v § 63 odst. 2 písm. l) ZOP.¹²⁴¹²⁵ Znak nezbytnosti výzvy není naplněn, pokud neexistuje konkrétní úkol policie v oblasti, pro kterou by policisté potřebovali prokázat totožnost osoby výzvou podle § 63 odst. 2 písm. l) ZOP, neboť tak může dojít k šikanóznímu a svévolnému jednání policie.¹²⁶

Shodně jako v případě důvodu k výzvě k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. e) ZOP hodnotím důvod podle § 63 odst. 2 písm. l) ZOP jako tzv. univerzální a myslím si, že jej policie v praxi svévolně nadužívá v případech, kdy se snaží preventivně osoby ztotožňovat s cílem předejít jejich protiprávnímu jednání. Navíc je zřejmé, že ustanovení § 63 odst. 2 písm. l) ZOP je v praxi problematické, a to i přes konstatování Ústavního soudu, že je předvídatelné a běžná osoba je schopna si pod těmito pojmy představit konkrétní situace, v nichž bude policie mít povinnost plnit své úkoly a v souvislosti s nimi vyzvat k prokázání totožnosti. Problematickost tohoto ustanovení lze usuzovat z judikatury, kde ani NSS a Ústavní soud se neshodnou na tom, co pod tento důvod může spadat.

¹²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 11.10.2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21, bod 59.

¹²⁵ Pozn.: tato argumentace Ústavního soudu vyvracela argumentaci NSS a z nálezů Ústavního soudu je patrný rozpor mezi pohledy těchto dvou soudů na to, co je ještě zákonná a nezbytná výzva podle § 63 odst. 2 písm. l) ZOP.

¹²⁶ Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 8. 6. 2016, sp. zn. 2882/2016/VOP.

4 Ne/zákonnost při výzvách k prokázání totožnosti

Pokud se policista dopustí nezákonného jednání při výzvě k prokázání totožnosti jedná se o nezákonný zásah.¹²⁷ V této kapitole se blíže zaměřím na nezákonné zásahy, kterých se policista při výzvě k prokázání totožnosti může dopustit.

Prvním z nich je neexistence zákonného důvodu k výzvě k prokázání totožnosti v době této výzvy. Důvod, pro který vyzývá policista osobu k prokázání totožnosti, musí existovat již v době výzvy a není přípustné, aby jej policista až následně domýšlel nebo dotvářel účelově.¹²⁸ Sdělení důvodu pro výzvu k prokázání totožnosti nesmí být pouze účelové a musí mít podklad v reálných skutkových okolnostech.¹²⁹

Dalším nezákonným zásahem může být nesplnění poučovací povinnosti. Při výzvě k prokázání totožnosti musí policista sdělit kontrolované osobě právní důvod, pro který po ní požaduje prokázání totožnosti, a to dostatečně konkrétním způsobem.¹³⁰ Jedná se o poučovací povinnost, která policistům vyplývá z § 13 ZOP. Ten říká, že je policista povinen poučit před provedením úkonu dotčenou osobu o právních důvodech úkonu a zároveň ji poučit o jejich právech a povinnostech, je-li úkon spojen se zásahem do základních práv a svobod této osoby. Tato poučovací povinnost policistů pramení již z čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 LZPS, které zdůrazňují zásadu zákonnosti při uplatňování státní moci a omezování základních práv a svobod.¹³¹ Ústavní soud již v mnoha svých rozhodnutích judikoval, že v případě takového zásahu dochází k omezení osobní sféry jednotlivce a takovéto omezení musí sledovat určitý cíl, být přiměřené tomuto cíli a musí mít jasný a předem známý důvod, který činí takovýto zásah legitimním. Tento důvod navíc musí spočívat v konkrétních skutečnostech.¹³² Odůvodnění zásahu musí být takové, aby sám ten, do jehož práv je zasahováno mohl rozpoznat, zda je takovýto zásah přípustný. Poučení o důvodech zásahu do základních práv a svobod jednotlivce pak nestačí učinit pouhým označením právního předpisu a jeho ustanovení na základě kterého se úkon provádí, ani citací znění zmíněného ustanovení. Je potřeba, aby po poučení osoba do jejíž základních práv a svobod je zasahováno porozuměla důvodu omezení a neměla jej za svévolné,

¹²⁷ Blíže k pojmu „nezákonnost“ a „zásah“ kapitola 1.5 a 1.3.

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2018, sp. zn. 1 As 145/2018.

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2021, sp. zn. 3 As 329/2020.

¹³⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. 11 A 69/2013.

¹³¹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

¹³² Např. Nález Ústavního soudu ze dne 18.11.2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07, bod 29.

nýbrž legitimní. Postačí alespoň stručně vysvětlit povahu skutku, kterého se dle policie osoba dopustila či stručné vymezení skutkových okolností důvodu pro který je k prokázání totožnosti vyzvána. Povinnost policistů sdělit osobě konkrétní důvody proč po ní požadují prokázání totožnosti lze dle Ústavního soudu dovodit i ze skutečnosti, že důvody pro výzvu k prokázání totožnosti v § 63 odst. 2 ZOP jsou vymezeny taxativně, což zabraňuje policii vyzývat k prokázání totožnosti svévolně bez dostatečného odůvodnění a podřazení pod některý ze zákonných důvodů.¹³³

S ohledem na to, že se již dříve objevilo několik podobných situací týkajících se nedostatečné konkretizace důvodů pro výzvu k prokázání totožnosti, poukázal Ústavní soud na to, že policie výzvy k prokázání totožnosti nadužívá a přistupuje k ní i v jiných než zákonem taxativně vymezených důvodech. Dále Ústavní soud konstatoval, že není přípustné, aby policie využívala oprávnění vyzvat osobu k prokázání totožnosti svévolně, například k manifestaci své moci.¹³⁴ Případně se policista může takovýmito svévolnými výzvami dopustit diskriminačního jednání vůči osobě od které vyžaduje prokázání totožnosti a tím se dopustit nezákonného zásahu.¹³⁵

Policie se může dopustit nezákonného zásahu i tím, že výzva k prokázání totožnosti bude příliš obecná. Z ustanovení čl. 4 odst. 1 LZPS ve spojení s § 13 ZOP vyplývá požadavek na orgány veřejné moci zasahující do základních práv osob, aby svůj postup odůvodnily do té míry, aby ten, do jehož práv orgány veřejné moci zasahují mohl sám s určitostí rozpoznat, zda je zásah přípustný a aby tím byla vyloučena svévole ze strany orgánů veřejné moci. Nestačí, pokud policista při výzvě k prokázání totožnosti pouze označí zákonné ustanovení, na základě kterého osobu vyzývá k prokázání totožnosti, ale je povinen zákonný důvod k výzvě vztáhnout na konkrétní skutkové okolnosti daného případu a musí vyzývané osobě vysvětlit důvod výzvy k prokázání totožnosti tak, aby chápala co policistu vedlo k takovéto výzvě a aby neměla postup policisty za svévolný. Je tedy nutné, aby policie vyzývaným osobám náležitě vysvětlila důvod k výzvě k prokázání totožnosti, aniž by při tom jen citovala konkrétní ustanovení zákona. Vysvětlení policie musí být podáno způsobem srozumitelným pro všechny vyzývané osoby.¹³⁶

¹³³ Nález Ústavního soudu ze dne 11.10.2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21, bod 43–46.

¹³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 11.10.2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21, bod 62.

¹³⁵ K definičním znakům diskriminace blíže kapitola 1.7

¹³⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. II ÚS 3383/21.

Důležitým měřítkem při posuzování nezákonnosti zjišťování totožnosti je veřejný zájem. V případě, že policie či jiný správní orgán vyzývá osobu k prokázání totožnosti ve veřejném zájmu, práva jednotlivců ustupují do pozadí. Především se jedná o právo na soukromí a informační sebeurčení. Vždy je ale třeba posuzovat šíři zákonného zmocnění správního orgánu a zda se v jeho rozsahu správní orgán drží a dále legitimitu sledovaného cíle, přiměřenost zásahu a intenzitu zasažení do práv jednotlivce. Každý případ je tedy individuální a záleží na jeho konkrétních okolnostech.¹³⁷

Jako nejčastější nezákonná jednání při výzvách policistů k prokázání totožnosti na základě výše provedeného rozboru jednotlivých zákonných důvodů opravňujících policisty vyzvat k prokázání totožnosti lze uvést diskriminaci a svévoli při jednání policistů a manifestaci jejich moci.

4.1 Povinnost uposlechnout výzvy k prokázání totožnosti a důsledky jejího neuposlechnutí

§ 114 ZOP uvádí, že každý je povinen bezplatně a bez zbytečného odkladu uposlechnout výzvy anebo pokynu policisty, pokud zákon nestanoví jinak. Pokud vyzývaná osoba výzvy neuposlechne, je policista oprávněn překonat její případný odpor. Vyzývaná osoba se také může dopustit přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci podle § 5 odst. 1 písm. a) ZoNěkt.Př.

Naplnění skutkové podstaty přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby¹³⁸ při výkonu její pravomoci v souvislosti s výzvou k prokázání totožnosti nespočívá v samotném neprokázání totožnosti, ale v neuposlechnutí výzvy úřední osoby. Je tedy nepodstatné, zda mohla osoba teoreticky prokázat svou totožnost například předložením občanského průkazu. Podstatné je jen to, že výzvy k prokázání totožnosti neuposlechla.¹³⁹ Smyslem skutkové podstaty přestupku podle § 5 odst. 1 písm. a) ZoNěkt.Př. (§ 47 odst. 1 písm. a) tehdejšího zákona o přestupcích¹⁴⁰) je zejména

¹³⁷ JEŽKOVÁ, Zuzana, MRÁKOTA, Ondřej. Nejvyšší správní soud k nezákonným zásahům a zjišťování totožnosti osob. *Sdc. – Soudce (Wolters Kluwer)* [online databáze], 2016, č. 9 [cit. 26. ledna 2023]. Dostupné z: databáze aspi.cz.

¹³⁸ Pojem „úřední osoba“ je definován v § 127 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. V roce 2010 tento pojem v souvislosti s přijetím nového trestního zákoníku nahradil pojem „veřejný činitel“, který byl v době vydání rozsudku definován v § 89 odst. 9 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění zákona č. 52/2009 Sb.

¹³⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97.

¹⁴⁰ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb.

ochrana veřejného zájmu a potřeba respektování autority úředních osob.¹⁴¹ Osoby jsou povinny podrobit se výkonu pravomoci úředních osob, a to bez ohledu na jejich soukromý názor. V případě že jsou přesvědčeny, že takovýmto jednáním bylo porušeno jejich právo nebo jim byla způsobená škoda, pak se mají bránit jiným zákonným způsobem, nikoliv neuposlechnutím výzvy. Ústavní soud navíc zdůrazňuje, že žádná právní norma nepřipouští, aby osoby nejprve vyhodnotily zákonnost postupu úřední osoby a na základě toho výzvu uposlechlly či nikoliv.¹⁴²

Aby byla výzva k prokázání totožnosti zákonná, musí být splněny tyto podmínky: policisté jednají v souladu se zákonem, nepostupují svévolně, nepřiměřeně ani neadekvátně situaci.¹⁴³ Za nepřiměřené lze považovat například jednání policie, kdy by vyzývala k prokázání totožnosti osoby bezdůvodně a systematicky nebo opakovaně jednu osobu v několika různých případech. Nelze však připustit, aby osoby samy posuzovaly zákonnost výzvy k prokázání totožnosti a samy podle svého názoru rozhodovaly o tom, zda jí uposlechnou nebo ne. Takovéto posuzování je nutno provést až následně při soudním přezkumu. Uposlechnout výzvy policie k prokázání totožnosti bez subjektivních soudů vyzývaných osob je nutné, a to zejména z důvodu společenské škodlivosti jejího neuposlechnutí spočívající v ohrožení jednoho z pravidel fungování demokratické společnosti, čímž je ohrožen také zájem společnosti na tom, aby byla policie schopná efektivně přijímat potřebná opatření. Respektování autority policie je spojeno s jejich schopností tato opatření činit.¹⁴⁴

Výše uvedené lze shrnout tak, že nedostatečné poučení o důvodu výzvy k prokázání totožnosti, a to i v případě, že výzva může způsobit nezákonnost zásahu policisty, neumožňuje neuposlechnutí výzvy k prokázání totožnosti. Ani subjektivní přesvědčení stěžovatele o tom, že policisté k výzvě k prokázání totožnosti nemají zákonný důvod nestačí k tomu, aby mohl výzvu neuposlechnout. V případě, že vyzývaná osoba považuje výzvu k prokázání totožnosti za nezákonnou, má se bránit jinými zákonnými způsoby (zejm. žalobou ve správním soudnictví).¹⁴⁵

Zajímavým příkladem z praxe je situace, které se Veřejná ochránkyně práv věnovala ve své zprávě o šetření. Tam dospěla k závěru, že policisté při výzvě

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 9 As 11/2007.

¹⁴² Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97 (č. 1/1998 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2016, sp. zn. 5 As 1/2016.

¹⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, sp. zn. 5 As 313/2019.

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, sp. zn. 5 As 313/2019.

k prokázání totožnosti pochybili v tom, že vyzývanému sdělili zákonný důvod k výzvě až po několikerém vyzvání k prokázání totožnosti, nikoliv hned při prvním. Vyzývaný tak na výzvu nereagoval a veřejná ochránkyně práv ospravedlňuje jeho neochotu k prokázání totožnosti nedostatečným odůvodněním výzvy zákonným důvodem ze strany policistů.¹⁴⁶ S odkazem na § 114 ZOP který uvádí, že každý je povinen bezplatně a bez zbytečného odkladu uposlechnout výzvy anebo pokynu policisty, pokud zákon nestanoví jinak a s ohledem na judikaturu uvedenou výše má dle mého názoru osoba povinnost výzvy k prokázání totožnosti uposlechnout bez subjektivního hodnocení její zákonnosti a její zákonnost napadat až prostřednictvím prostředků ochrany, které jí zákon poskytuje.¹⁴⁷ S názorem veřejné ochránkyně práv se tak neztotožňuji.

Pro doplnění je vhodné uvést, že předvedení osoby za účelem zjištění její totožnosti podle § 63 odst. 3 ZOP nevylučuje to, že se osoba může dopustit přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci podle § 5 odst. 1 písm. a) ZoNěkt.Př, jelikož ona sama výzvy k prokázání totožnosti dobrovolně neuposlechla.¹⁴⁸

4.2 Možnosti ochrany proti nezákonným výzvám k prokázání totožnosti

V této kapitole pouze povrchově nastíním možnosti ochrany proti nezákonným výzvám k prokázání totožnosti, jelikož pro jejich podrobný rozbor není v této diplomové práci prostor.

4.2.1 Ochrana podle SŘ a zvláštních zákonů

V SŘ nenalezneme výslovně upravenou ochranu proti nezákonnému zásahu, neboť SŘ institut nezákonného zásahu vůbec nezmiňuje. V případech, kdy zákon neposkytuje jiný prostředek ochrany je možné využít stížnost.¹⁴⁹ Pomocí stížnosti se mohou osoby obrátit na správní orgány, a to proti nevhodnému chování úřední osoby anebo proti postupu správního orgánu. Stížnost může podat kdokoliv, koho se

¹⁴⁶ Rozhodnutí Veřejného ochránce práv ze dne 21.12.2016, sp. zn. 3157/2016/VOP.

¹⁴⁷ Blíže k tomu kapitola 4.2

¹⁴⁸ ŠKODA, Jindřich a kol. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 243.

¹⁴⁹ § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

nevhodná činnost správního orgánu dotkla.¹⁵⁰ Jedná se o jediný univerzální prostředek obrany proti nezákonnému zásahu. Stížnost nesmí být stěžovateli na újmu, lze ji podat písemně či ústně. Stížnost pak musí být vyřízená do 60 dnů ode dne jejího doručení příslušnému správnímu orgánu a o jejím vyřízení musí být stěžovatel vyrozuměn. V případě, že shledá správní orgán stížnost jako důvodnou, je povinen ihned učinit nezbytná opatření k nápravě. Pokud bude mít stěžovatel za to, že jeho stížnost nebyla řádně vyřízena, může požádat nadřízený správní orgán o prošetření způsobu vyřízení stížnosti.¹⁵¹ V úvahu pak také připadá ochrana podle zvláštních zákonů. Příkladem je možnost kontroly činnosti policie podle § 97 ZOP, který říká, že každý může upozornit na nedostatky činnosti policie nebo na jednání policistů a zaměstnanců policie, které vykazuje znaky trestného činu, přestupku či kázeňského přestupku. Takovéto upozornění musí policie přijmout a do třiceti dnů od jeho přijetí vyrozumět o přijatých opatřeních toho, kdo upozornil na závadné jednání, pokud o to sám požádá. Případně se pak upozorňující osoba může obrátit na osobu nadřízenou té, která opatření přijímala s žádostí o přezkum postupu vyřízení upozornění.¹⁵²

4.2.2 Ochrana ve správním soudnictví

Správní soudnictví obecně poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, a to způsobem a za podmínek stanovených zákonem.¹⁵³ Účelem správního soudnictví je tedy poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa zasahuje do právní sféry osob. Pokud správní orgány rozhodují o právech soukromých, lze se domáhat ochrany u soudu v civilním řízení, a to podle části páté OSŘ.¹⁵⁴ Obecně se lze ochrany ve správním soudnictví domáhat pouze na návrh a po vyčerpání zákonem poskytnutých řádných opravných prostředků.¹⁵⁵ Řádné opravné prostředky jsou takové, které směřují vůči dosud nepravomocnému rozhodnutí. Příkladem lze uvést třeba odvolání nebo rozklad.¹⁵⁶ Není však vyžadováno

¹⁵⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, s. 509–513.

¹⁵¹ § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵² § 97 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵³ § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁴ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁵ § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁶ § 81 a násl. a § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

vyčerpání těch opravných prostředků, které směřují vůči pravomocnému rozhodnutí jako jsou například návrh na obnovu řízení nebo podnět k přezkumnému řízení.¹⁵⁷¹⁵⁸

Jak jsem vymežila již výše,¹⁵⁹ výzva k prokázání totožnosti je faktickým pokynem a možností obrany proti nezákonným pokynům se věnuje § 82 SŘS. Ten označuje (nezákonné) zásahy, pokyny nebo donucení pro účely SŘS souhrnným označením „zásah“.¹⁶⁰ Zásahem mohou být úkony, které nemají formu rozhodnutí, ale i tak jsou závazné pro osoby, vůči kterým směřují a zakládají jim povinnost něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět.¹⁶¹ Přesnou definici pojmu zásah však zákon neobsahuje a NSS judikoval, že toto ani není možné a žádoucí vzhledem k tomu, že pod pojem zásah může spadat spousta faktických činností orgánů veřejné správy.¹⁶² Pojem zásah lze však definovat tzv. negativní definicí, a to tak, že se nejedná o správní rozhodnutí, procesní úkon, který by zajišťoval průběh správního řízení směřujícího k vydání rozhodnutí, nečinnost správního orgánu, která spočívá v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, opatření obecné povahy a úkony v procesu směřujícím k jeho vydání.¹⁶³ NSS se vyslovil k zařazení výzvy k prokázání totožnosti mezi faktická jednání v několika svých rozhodnutích, a to zejména s pomocí formulace § 82 SŘS. NSS uvádí, že výzvu k prokázání totožnosti není možné považovat za procesní úkon, který by zajišťoval průběh správního řízení, které by směřovalo k vydání rozhodnutí a že je potřeba se proti výzvě k prokázání totožnosti bránit pomocí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, čímž jasně zařadil výzvu k prokázání totožnosti mezi zásahy¹⁶⁴.¹⁶⁵ Dále NSS vyloučil, že by výzva k prokázání totožnosti byla rozhodnutím tak jak jej vymezuje § 65 odst. 1 SŘS, proti kterému by bylo možné se bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a není ani závazným podkladem správního

¹⁵⁷ § 100 a násl. a § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁸ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, Dostupné z: databáze aspi.cz.

¹⁵⁹ Blíže k tomu kapitola 1.3

¹⁶⁰ § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 2 Aps 3/2007.

¹⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. 2 Aps 3/2004.

¹⁶³ ADAMEC, Martin a kol. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, s. 86.

¹⁶⁴ § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, sp. zn. 5 As 313/2019 ve spojení s Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. 8 Aps 2/2006.

rozhodnutí.¹⁶⁶ Judikatura NSS tedy jednoznačně kategorizuje výzvu k prokázání totožnosti mezi zásahy, které spadají pod faktická jednání.¹⁶⁷

Zákon v § 82 SŘS stanovuje pět základních podmínek pro to, aby se o zásahu (tj. dle § 82 SŘS nezákonném zásahu, pokynu nebo donucení) správního orgánu podle SŘS dalo hovořit jako o nezákonném. Musí se jednat o přímý zásah, a to vůči konkrétní osobě, tedy nemůže se jednat o zásah, který působí obecně a není dostatečně individualizovaný. Dále musí dojít ke zkrácení na jejích veřejných subjektivních právech čili nelze se domáhat například práva na zahájení řízení, které je zahajováno z moci úřední. Musí také jít o zásah v širším smyslu podle SŘS, což zákon vymezuje jak pozitivně (zásah, pokyn a donucení), tak negativně (nejedná se o rozhodnutí). Na závěr musí jít o zásah, který je nezákonný (tedy je v rozporu s objektivním právem).¹⁶⁸ Současně také musí být zásah určité intenzity, aby na něj bylo možno hledět jako na nezákonný.¹⁶⁹

Žalobce se může žalobou domáhat buďto určení, že daný zásah byl nezákonný nebo pokud zásah trvá tak přikázání, aby žalovaný v zásahu nepokračoval případně pokud je to možné, aby obnovil vše v původní stav.¹⁷⁰ Rozhodným kritériem pro žalobní legitimaci je pouhé tvrzení, že došlo k zásahu do veřejných subjektivních práv osoby.¹⁷¹ Žaloba pak není přípustná, pokud se lze domáhat ochrany jinými právními prostředky. To neplatí v případě žaloby, kterou se žalobce domáhá pouze určení nezákonnosti zásahu.¹⁷² Mezi jiné právní prostředky, kterými se lze domáhat ochrany nepatří instituty, které mají pouze povahu podnětu (jako je například stížnost).¹⁷³ Podání stížnosti podle § 175 SŘ¹⁷⁴ nebo upozornění na nedostatky činnosti policie podle § 97 ZOP tak nejsou podmínkou přípustnosti ochrany proti nezákonnému zásahu ve správním soudnictví.

¹⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, sp. zn. 5 As 313/2019.

¹⁶⁷ srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, sp. zn. 6 As 276/2014, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2016, sp. zn. 10 As 236/2015, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2018, sp. zn. 1 As 145/2018.

¹⁶⁸ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, Dostupné z: databáze aspi.cz.

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, sp. zn. 6 As 276/2014.

¹⁷⁰ § 87 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷¹ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, Dostupné z: databáze aspi.cz.

¹⁷² § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷³ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹⁷⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, s. 509–513.

Žalobu je potřeba podat do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl (lhůta subjektivní), nejpozději do dvou let, kdy k němu došlo (lhůta objektivní), přičemž zmeškání lhůty nelze prominout.¹⁷⁵ Žalovaným je správní orgán, který zásah provedl a v případě ozbrojeného bezpečnostního sboru (kterým je i Policie České republiky) je jím správní orgán, který jej řídí nebo kterému je podřízen.¹⁷⁶ O žalobě rozhodují krajské soudy, a to rozsudkem.¹⁷⁷

SŘS neposkytuje řádný opravný prostředek proti rozsudku, poskytuje pouze mimořádné opravné prostředky a těmi jsou kasační stížnost¹⁷⁸ a obnova řízení¹⁷⁹. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud¹⁸⁰ a k řízení o obnově řízení je příslušný ten soud, který vydal rozhodnutí, proti kterému návrh na obnovu řízení směřuje.¹⁸¹

4.2.3 Ochrana podle ZoOdpov.Př.

Pokud správní orgán rozhodne o tom, že se osoba dopustila přestupku v souvislosti s výzvou k prokázání totožnosti, otevírají se jí tím dveře k širší ochraně, než tomu bylo v případě „pouhého“ nezákonného zásahu ze strany policisty¹⁸², a to nejen podle ZoOdpov.Př., ale i podle SŘ, jelikož se jedná o správní rozhodnutí podle SŘ.¹⁸³ SŘ se v tomto případě použije jako podpůrný zákon pro ZoOdpov.Př.

Přestupkem, kterého se osoba vyzývaná k prokázání své totožnosti může nejpravděpodobněji dopustit, je přestupek neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci podle § 5 odst. 1 písm. a) ZoNěkt.Př., tím, že této výzvy neuposlechla. Vyzývaná osoba může podat proti tomuto rozhodnutí odvolání.¹⁸⁴ Odvolání lze podat do patnácti dnů ode dne, kdy osobě bylo oznámeno rozhodnutí, a to u správního orgánu, který rozhodoval v prvním stupni.¹⁸⁵ Ten rozhodnutí může zrušit nebo změnit, vyhoví-li tak odvolání a nezpůsobí-li tak újmu jinému účastníku řízení,

¹⁷⁵ § 84 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁶ § 83 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁷ § 7 odst. 1 ve spojení s § 53 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁸ § 102 a.n. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁹ § 111 a.n. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁰ § 12 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸¹ § 113 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸² Blíže k tomu kapitola 4.2.1

¹⁸³ § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁴ § 96–98 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁵ § 81 ve spojení s § 83 a § 86 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

ledaže by s tím dotčený účastník vyslovil souhlas. Pokud však správní orgán sám rozhodnutí nezmění nebo nezruší, postoupí odvolání odvolacímu orgánu, tedy jeho nejbližší nadřízenému správnímu orgánu.¹⁸⁶ Ten může napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a věc buďto vrátit k novému jednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal nebo řízení zastavit. Odvolací orgán může také rozhodnutí sám změnit.¹⁸⁷

O přestupku může správní orgán rozhodnout i příkazem, a to za podmínek stanovených zákonem. Proti příkazu pak lze podat odpor, a to do osmi dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu je příkaz zrušen a probíhá klasické správní řízení. Odpor se podává u orgánu, který příkaz vydal.¹⁸⁸

Správní orgán může také rozhodnout o přestupku příkazem na místě, a to za podmínek stanovených zákonem. Proti takovému příkazu však nelze podat odpor.¹⁸⁹

Dalším prostředkem k dosažení přezkoumání správního rozhodnutí, avšak již pravomocného, je přezkumné řízení. To je zahajováno z moci úřední a účastník tak k němu může dát pouze podnět. V přezkumném řízení se zkoumá soulad pravomocného rozhodnutí s právními předpisy. V případě, že správní orgán zahájil přezkumné řízení z podnětu účastníka, může jej provést sám správní orgán, který rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví návrhu účastníka a není-li tak způsobená újma jinému účastníkovi. Výjimkou jsou případy, kdy s tím dotčení účastníci vyslovili souhlas. Pokud správní orgán, který rozhodnutí vydal nemůže takto sám ve věci rozhodnout, postoupí ji nejbližší nadřízenému správnímu orgánu, který může přezkumné řízení zastavit, dojde-li k závěru, že právní předpis napadeným rozhodnutím nebyl porušen. Rozhodnutí může dále změnit či zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení orgánu, který rozhodnutí vydal.¹⁹⁰ Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich uvádí také zvláštní důvody pro zahájení přezkumného řízení spolu se speciálními lhůtami, které se v tomto případě užijí přednostně.¹⁹¹

¹⁸⁶ § 87 - § 89 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁷ § 90 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁸ § 90 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 150 odst. 1–4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁹ § 91 - § 92 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 150 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁰ § 94 - § 99 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹¹ § 100–101 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Proti pravomocnému rozhodnutí může osoba podat také žádost o obnovu řízení, a to za podmínek stanovených zákonem. Žádost o obnovu musí být podána nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se osoba o důvodu obnovy dozvěděla (lhůta subjektivní), nejpozději však do tří let od právní moci rozhodnutí (lhůta objektivní). O obnově řízení může správní orgán rozhodnout také z moci úřední, a to do tří let od právní moci rozhodnutí. Příslušný správní orgán rozhodne nejprve o povolení obnovy řízení a poté probíhá obnovené řízení. Obnovu lze povolit, pokud vyjdou najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení, avšak je bez svého zavinění osoba, které jsou ku prospěchu nemohla uvést nebo pokud u provedených důkazů bylo zjištěno, že byly nepravdivé. Také je možné povolit obnovu, pokud bylo podkladové rozhodnutí pro napadené rozhodnutí změněno nebo zrušeno.¹⁹²

Proti rozhodnutí o přestupku se lze bránit také žalobou ve správním soudnictví podle SŘS. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu upravují § 65 a násl. SŘS. Může ji podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, kterým se zakládají, ruší, mění nebo závazně určují práva či povinnosti. Domáhat se lze zrušení takového rozhodnutí nebo vyslovení jeho nicotnosti, případně také snížení správního trestu či upuštění od něj.¹⁹³ Podmínkou přípustnosti této žaloby je vyčerpání řádných opravných prostředků, tedy takových, které směřují proti nepravomocnému rozhodnutí. Je tak nutno nejprve využít odvolání.¹⁹⁴ Naopak není potřeba využít podnětu k přezkumnému řízení nebo žádosti o obnovu řízení, jelikož tyto směřují proti pravomocnému rozhodnutí nebo mají povahu pouhého podnětu.¹⁹⁵ Podání žaloby proti nezákonnému rozhodnutí podle § 65 a násl. SŘS se užije přednostně před podáním žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. SŘS, jelikož zásahová žaloba má vůči žalobě proti rozhodnutí subsidiární charakter.¹⁹⁶

¹⁹² § 100 - § 102 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹³ K podrobnostem § 65-78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁴ § 96 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁵ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, Dostupné z: databáze aspi.cz.

¹⁹⁶ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, Dostupné z: databáze aspi.cz.

4.3 Nárok na náhradu škody nebo přiměřené zadostiučinění

V úvahu také připadá nárok na náhradu škody nebo na přiměřené zadostiučinění za nemateriální újmu, která vznikla osobě rozhodnutím ve správním řízení nebo nesprávným úředním postupem, který upravuje z. o odpovědnosti za škodu.

Za škodu způsobenou státními orgány odpovídá stát.¹⁹⁷ Jelikož je Policie České republiky podřízena ministerstvu¹⁹⁸ a ministerstva jsou státními orgány¹⁹⁹, odpovídá tedy za škodu jimi způsobenou stát.

Obecnými podmínkami pro uplatnění nároku na náhradu škody nebo nemateriální újmy jsou protiprávnost jednání, vznik škody nebo nemateriální újmy a příčinná souvislost mezi prvními dvěma podmínkami.²⁰⁰

Konkrétní podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím upravuje § 7 a násl.²⁰¹ Tento nárok může připadat v úvahu například je-li zásah policie napaden žalobou proti nezákonnému zásahu ve správním soudnictví a v tomto soudním řízení je vydáno nezákonné rozhodnutí.

Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem upravuje § 13.²⁰² Za nesprávný úřední postup je možné označit veškeré jednání orgánů veřejné moci, které je v rozporu s právními předpisy nebo zásadami výkonu veřejné moci a nejedná se o postup směřující k vydání rozhodnutí, normotvornou činnost nebo nečinnost orgánu moci výkonné.²⁰³ Výzva k prokázání totožnosti je jednáním orgánu veřejné moci a splňuje i všechny negativní podmínky § 13 z. o odpovědnosti za škodu. Je-li výzva k prokázání totožnosti nezákonná a je-li takovýmto zásahem způsobena škoda, lze se domáhat náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem podle z. o odpovědnosti za škodu.

¹⁹⁷ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁸ § 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁹ Zákon č. 2/1969 Sb., zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁰ ADAMEC, Martin a kol. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, s. 129.

²⁰¹ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

²⁰² Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

²⁰³ ADAMEC, Martin a kol. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, s. 137.

Podmínky uplatnění nároku na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu jsou pak blíže upraveny v § 31a.²⁰⁴

²⁰⁴ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

5 Vzájemná souvislost mezi jednotlivými zákonnými důvody k výzvě k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 ZOP, mezery v zákoně, návrh de lege ferenda

V praxi není vyloučeno, aby policista vyzval osobu k prokázání totožnosti na základě více zákonných důvodů. Možnost takového postupu reflektuje zejména judikatura.²⁰⁵ Může jít o případ, kdy je osoba například podezřelá ze spáchání přestupku a zároveň je od ní vyžadováno podání vysvětlení²⁰⁶ nebo o případ, kdy je osoba podezřelá ze spáchání přestupku a zároveň se zdržuje v blízkosti místa, kde došlo ke spáchání přestupku.²⁰⁷ Vzhledem k přísným požadavkům na odůvodnění výzvy k prokázání totožnosti a její konkretizaci spojenou s uvedením jednotlivých skutkových okolností naplňujících konkrétní zákonný důvod opravňující policii k výzvě k prokázání totožnosti, je potřeba, aby v případě, že policista vyzývá osobu k prokázání totožnosti z více zákonných důvodů, sdělil vyzývané osobě všechny tyto důvody spolu s jejich náležitým odůvodněním.²⁰⁸

Zákonná úprava výzev k prokázání totožnosti podle ZOP je sice poměrně strohá, avšak tím dává prostor pro různorodost jednotlivých případů a reflexi jejich konkrétních specifik. Na druhou stranu bez judikatury si nedovedu představit výklad těchto jednotlivých zákonných ustanovení vzhledem k jejich heslovitému znění. Pravdou je, že judikatura týkající se některých zákonných důvodů opravňujících policisty vyzvat k prokázání totožnosti není četná a ani komentářová literatura se těmito důvody z praktického hlediska příliš nezabývá, což by se mohlo jevit v praxi jako problematické vzhledem ke strohosti právní úpravy. Myslím si však, že nelze paušálně konstatovat, že by zákon obsahoval v této oblasti mezery. Na mezery v zákoně může poukazovat to, že ohledně některých důvodů existuje mnoho judikatury a tyto důvody tedy nebyly zákonem dostatečně vysvětleny a bylo potřeba tyto mezery judikaturou vyplnit. Jmenovitě bych do této kategorie zákonných důvodů k výzvě k prokázání totožnosti zařadila ty pod písm. a), b), e), a l) § 63 odst. 2 ZOP. Naopak důvody, ohledně kterých je judikatura minimální se jeví být zákonem vysvětleny dostatečně a nejsou dle mého

²⁰⁵ Srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2021, sp. zn. 3 As 329/2020.

²⁰⁶ Důvod k výzvě k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. a) a d) ZOP.

²⁰⁷ Důvod k výzvě k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. a) a h) ZOP.

²⁰⁸ Blíže k tomuto kapitola 4.

názoru mezerovité. Do této kategorie bych zařadila důvody pod písm. c), d), f), g), h), i), j) a k) § 63 odst. 2 ZOP.

Návrh de lege ferenda podle mě není třeba neboť by to mohlo způsobit přílišně podrobnou úpravu možnosti policisty vyzvat k prokázání totožnosti a omezil by se tak prostor pro odraz konkrétních individualit jednotlivých případů. Myslím si, že vyplnění případných mezer judikaturou je pro praxi dostačující a žádoucí.

Závěr

Cílem diplomové práce bylo zjistit, zda je právní úprava v oblasti výzev k prokázání totožnosti podle ZOP srozumitelná, dostatečně kvalitní a praxi dobře aplikovatelná. Dále zda zákon obsahuje v oblasti výzev k prokazování totožnosti mezery a zda je potřeba návrh de lege ferenda. Institut výzev k prokázání totožnosti přináší v praxi nejasnosti, a to zejména z toho důvodu, že hranice mezi zákonností a nezákonností výzev k prokázání totožnosti nejsou zcela zřetelné. Lze se setkat s diskriminací při výzvách k prokázání totožnosti, případně s jiným závadným chováním ze strany policistů.

Pro naplnění cíle diplomové práce jsem si stanovila tuto hypotézu: *zákon dostatečně nespecifikuje důvody pro výzvu k prokázání totožnosti a hranice nezákonnosti výzvy k prokázání totožnosti jsou tak nejasné.* K jejímu zodpovězení a k naplnění stanoveného cíle jsem si stanovila sedm výzkumných otázek.

První z nich se zabývala tím, jakými způsoby je možné totožnost prokázat. Tuto otázku jsem zodpověděla zejména pomocí analýzy zákonného znění. Totožnost lze prokázat pomocí osobních dokladů, případně se součinností policie nebo po předvedení osoby. V případě, že ani takto není možné totožnost prokázat, je možné přistoupit k dalším prostředkům, které zákon policii umožňuje, včetně překonání odporu ztotožňované osoby. V úvahu připadá také možnost prokázat totožnost prohlášením jiné osoby a další možnosti, které zákony umožňují při prokazování totožnosti cizincům či občanům EU.

Druhá výzkumná otázka mířila na to, jaké jsou zákonné důvody opravňující policisty vyzvat k prokázání totožnosti a jaká je mezi nimi vzájemná souvislost. Zákonných důvodů k výzvě k prokázání totožnosti je celkem dvanáct a jednotlivé zákonné důvody více či méně vykládá judikatura. Otázku jaké jsou zákonné důvody opravňující policisty vyzvat k prokázání totožnosti jsem zodpověděla analýzou zákonné úpravy těchto důvodů spolu s analýzou judikatury a komentářové literatury. *„Policista je oprávněn vyzvat k prokázání totožnosti osobu podezřelou ze spáchání trestného činu nebo přestupku, zdržující se v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky, bezdůvodně se zdržující v bezprostřední blízkosti policíí chráněného prostoru nebo v místě, z něhož lze tento prostor účinně ohrozit, od níž je požadováno vysvětlení, odpovídající popisu hledané nebo pohřešované osoby, vstupující do policíí*

*chráněného objektu nebo prostoru anebo do místa, kam je policistou zakázán vstup, nebo z tohoto objektu, prostoru anebo místa vycházející, která má na místě veřejně přístupném zbraň a je důvodné podezření, že zbraně může být užito k násilí nebo pohrůzce násilím, zdržující se v blízkosti místa, kde došlo ke spáchání trestného činu nebo přestupku, k požáru anebo jiné mimořádné události, která má být předvedena na žádost příslušného orgánu podle jiného právního předpisu, která je oznamovatelem podezření ze spáchání trestného činu nebo přestupku, na žádost jiné osoby, která má na zjištění totožnosti právní zájem, jakož i osobu, která o prokázání totožnosti policistu žádá, a zjištěné osobní údaje předat osobě, která o prokázání totožnosti požádala, nebo při plnění jiného úkolu, je-li to nezbytné k ochraně bezpečnosti osob a majetku, veřejného pořádku nebo pro předcházení trestné činnosti.*²⁰⁹ Co se týče vzájemné souvislosti jednotlivých zákonných důvodů, není vyloučeno, že v praxi bude možné použít více důvodů k výzvě k prokázání totožnosti najednou. Může jít například o situaci, kdy je osoba podezřelá z přestupku a zároveň může být osobou, která se zdržuje v blízkosti místa, kde došlo ke spáchání přestupku. Jednotlivé důvody však musí být náležitě odůvodněny a ztotožňované osobě sděleny. Na druhou výzkumnou otázku je přímo navázaná třetí výzkumná otázka, tedy zda jsou důvody k výzvě k prokázání totožnosti v zákoně dostatečně vymezeny. Myslím si, že nelze jednoznačně říci, že by zákon obsahoval v této oblasti mezery, neboť v případě některých důvodů je zákonná úprava příliš strohá, na což poukazuje četná judikatura, a naopak u některých důvodů se jeví být zákonná úprava z opačného důvodu dostatečnou.

Čtvrtá výzkumná otázka míří na to, co je potřeba aby byl postup policisty při výzvě k prokázání totožnosti zákonný. Aby byla výzva zákonná, musí zejména existovat zákonný důvod k výzvě k prokázání totožnosti v době této výzvy, musí být splněna poučovací povinnost, dostatečně konkretizovány důvody pro výzvu k prokázání totožnosti a výzva nesmí být příliš obecná. To vše musí být splněno tak, aby byla vyloučena svévole ze strany policistů. Pokud se policista dopustí nezákonného jednání, jedná se o nezákonný zásah. Posouzení otázky nezákonnosti zásahu je pak úlohou soudu. Otázka hranice nezákonnosti při výzvách k prokázání totožnosti není jasná a není na ní shoda ani mezi jednotlivými soudy. Bude tak vždy záležet na konkrétních okolnostech a hodnocení soudu. Důležitým měřítkem při posuzování

²⁰⁹ § 63 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

nezákonnosti zjišťování totožnosti je veřejný zájem. V případě, že je osoba vyzývána k prokázání totožnosti ve veřejném zájmu, její práva ustupují do pozadí. Především se jedná o právo na soukromí a informační sebeurčení. Vždy je ale třeba posuzovat šíři zákonného zmocnění vyzývajícího orgánu a zda se v jeho rozsahu drží a dále legitimitu sledovaného cíle, přiměřenost zásahu a intenzitu zasažení do práv osoby.

Do další části diplomové práce se promítla pátá výzkumná otázka: *jaká práva a povinnosti má osoba v případě, že je policistou vyzvána k prokázání své totožnosti?*. Co se týče povinností, vyzvávaná osoba má povinnost uposlechnout výzvu k prokázání totožnosti. Tuto povinnost má bez ohledu na osobní hodnocení zákonnosti takové výzvy neboť to je až předmětem případného soudního řízení. Judikatura opakovaně poukazuje na to, že pokud má osoba za to, že výzva k prokázání totožnosti je nezákonná, má se bránit až následně pomocí prostředků, které jí právní předpisy poskytují. Povinnost uposlechnout výzvy k prokázání totožnosti bez osobních soudů je dána především proto, aby nebyl ohrožen zájem společnosti na schopnosti policie efektivně přijímat potřebná opatření a z důvodu potřeby respektování autority policie. V případě, že osoba výzvu k prokázání totožnosti neuposlechne, může se dopustit přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci podle § 5 odst. 1 písm. a) ZoNěkt.Př. Ohledně toho, zda má osoba vždy poslechnout výzvy k prokázání totožnosti bez ohledu na její zákonnost nepochybně shoda. Veřejná ochránkyně práv spíše inklinuje k tomu názoru, který ospravedlňuje možnost neuposlechnout výzvy k prokázání totožnosti na základě subjektivního hodnocení ztotožňované osoby. Soudy se však k této otázce staví spíše opačně a ponechávají hodnocení nezákonnosti výzev k prokázání totožnosti až na následném posouzení soudu. K tomuto názoru se přikláním i já. Co se týče oprávnění ztotožňovaných osob, tyto mají právo na ochranu proti nezákonným výzvám k prokázání totožnosti. Podle § 175 SŘ je možné podat stížnost a podle § 97 ZOP lze upozornit na nedostatky činnosti policie. Dále je subsidiárně poskytována ochrana proti nezákonným zásahům ve správním soudnictví podle § 82 SŘS. V úvahu pak připadá také ochrana podle ZoOdpov.Př. a následně i podle § 65 SŘS, tedy ochrana proti nezákonnému rozhodnutí, dopustí-li se vyzvávaná osoba přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci podle § 5 odst. 1 písm. a) ZoNěkt.Př. Dalším právem, které ztotožňované osobě v případě nezákonné výzvy k prokázání totožnosti náleží, je nárok na náhradu škody nebo na přiměřené zadostiučinění za nemateriální újmu, která

vznikla osobě rozhodnutím ve správním řízení nebo nesprávným úředním postupem, který upravuje z. o odpovědnosti za škodu.

Šestou výzkumnou otázkou bylo, *zda stačí v praxi zákonné vymezení důvodů opravňující policisty vyzvat k prokázání totožnosti spolu s vyplněním jeho případných mezer judikaturou a sedmou jak to případně napravit nebo zda je potřeba změnit právní úpravu.* Zodpovězení těchto výzkumných otázek vedlo ke zodpovězení stanovené hypotézy. Stanovená hypotéza se na základě mých zjištění částečně potvrdila, jelikož zákon sám o sobě neposkytuje dostatečnou specifikaci některých zákonných důvodů výzev k prokázání totožnosti tak, aby v praxi nevyvolávala pochybnosti o hranici jejich nezákonnosti. Konkrétně lze poukázat na ty zákonné důvody k výzvám k prokázání totožnosti podle ZOP, ohledně kterých existuje četná judikatura. Ta značí, že důvody v zákoně nejsou dostatečně specifikované a je potřeba jejich výklad doplnit judikatorně. Navíc ani judikatura není ve stoprocentní shodě a soudní spory týkající se nezákonných výzev k prokázání totožnosti u těchto důvodů mnohdy končí až u Ústavního soudu. Jmenovitě bych do této kategorie zákonných důvodů k výzvě k prokázání totožnosti zařadila ty pod písm. a), b), e), a l) § 63 odst. 2 ZOP. Naopak u zbývajících zákonných důvodů k výzvě k prokázání totožnosti, tedy u těch pod písm. c), d), f), g), h), i), j) a k) § 63 odst. 2 ZOP se stanovená hypotéza nepotvrdila. K těmto se totiž judikatura ani komentářová literatura nijak zásadně nevyjadřuje a mám tak za to, že je jejich formulace v praxi jasná, srozumitelná, kvalitní a dobře aplikovatelná.

Návrh de lege ferenda podle mě není třeba neboť by to mohlo způsobit přílišně podrobnou úpravu a omezil by se tak prostor pro odraz individualit jednotlivých případů. Vyplnění případných mezer judikaturou se jeví být pro praxi dostačující a žádoucí.

Vyhodnocením hypotézy a zodpovězením výzkumných otázek jsem dospěla k závěru, že nezákonné jednání policistů při výzvách k prokázání totožnosti nutně nesouvisí s případnou mezerovitou dikcí zákona, ale spíše s nedostatečnou znalostí výkladu zákona ze strany policistů a také s osobností policistů, kdy se lze setkat se svévolí při jejich jednání a snahou o manifestaci jejich moci.

Jako možnost dalšího zkoumání problému bych navrhla zahraniční a případně historickou komparaci.

Seznam použitých zdrojů

Komentáře:

1. HORZINKOVÁ, Eva, FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2015, 224 s.
2. PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 533 s.
3. ŠKODA, Jindřich a kol. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 479 s.
4. ŠTEINBACH, Miroslav a kol. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 280 s.
5. VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, 461 s.
6. WAGNEROVÁ, Eliška, a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 906 s.

Monografie:

1. ADAMEC, Martin a kol. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, 152 s.
2. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s.
3. MELZER, Filip, *Metodologie nalézání práva, Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 296 s.
4. ŠIROKÝ, Jan a kol., *Psaní a prezentace odborných textů*. Praha: Leges, 2019, 200 s.

Právní předpisy:

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
2. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.
3. Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění zákona č. 52/2009 Sb.
4. Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

6. Zákon č. 2/1969 Sb., zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb.
8. Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 301/2000 Sb. o matrikách, jménu a příjmení, ve znění pozdějších předpisů.
15. Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.
16. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
17. Zákon č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů.
18. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
20. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
21. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
22. Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.
23. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
24. Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
25. Zákon č. 269/2021 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura:

1. Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97.

2. Nález Ústavního soudu ze dne 18.11.2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07.
3. Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08.
4. Usnesení Ústavního soudu ze dne 28.11.2017, sp. zn. I. ÚS 839/17.
5. Nález Ústavního soudu ze dne 11.10.2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21.
6. Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. II ÚS 3383/21.
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 2 As 69/2003.
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. 2 Aps 3/2004.
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. 8 Aps 2/2006.
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 9 As 11/2007.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 2 Aps 3/2007.
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, sp. zn. 9 Afs 29/2012.
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, sp. zn. 2 As 35/2014.
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, sp. zn. 6 As 276/2014.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. 6 As 43/2015.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2016, sp. zn. 10 As 236/2015.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2016, sp. zn. 5 As 1/2016.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2018, sp. zn. 6 As 213/2017.
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2018, sp. zn. 1 As 145/2018.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, sp. zn. 5 As 313/2019.
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2021, sp. zn. 3 As 329/2020.

22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2022, sp. zn. 9 As 143/2021.
23. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2014, sp.zn. 11 A 69/2013.
24. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2020, sp. zn. 10 A 150/2017.
25. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2020, sp. zn. 10 A 88/2017.

Elektronické a ostatní zdroje:

1. BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, Dostupné z: databáze beck-online.cz.
2. FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 865 s. Dostupné z: databáze aspi.cz.
3. JEŽKOVÁ, Zuzana, MRÁKOTA, Ondřej. Nejvyšší správní soud k nezákonným zásahům a zjišťování totožnosti osob. *Sdc. – Soudce (Wolters Kluwer)* [online databáze], 2016, č. 9 [cit. 26. ledna 2023]. Dostupné z: databáze aspi.cz.
4. JIRSA, Jaromír a kol. *Občanský soudní řád, 2. část: Soudcovský komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 648 s. Dostupné z: databáze aspi.cz.
5. KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, Dostupné z: databáze aspi.cz.
6. Rozhodnutí Veřejného ochránce práv ze dne 21.12.2016, sp. zn. 3157/2016/VOP [cit. 26. ledna 2023]. Dostupné z: databáze aspi.cz.
7. Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 8. 6. 2016, sp. zn. 2882/2016/VOP [cit. 26. ledna 2023]. Dostupné z: databáze aspi.cz.

Shrnutí

Tato diplomová práce se věnuje nezákonným zásahům policistů při zjišťování totožnosti podle zákona o Policii České republiky. Cílem práce je zjistit, zda je právní úprava v oblasti výzev k prokázání totožnosti kvalitní, srozumitelná a v praxi dobře aplikovatelná a zda zákon obsahuje v této oblasti mezery a je tak potřeba návrh de lege ferenda. Nadto se práce věnuje některým souvisejícím otázkám, jako jsou způsoby prokázání totožnosti a práva a povinnosti osob při výzvách k prokázání totožnosti. Závěrem této práce je, že v případě některých zákonných důvodů k výzvě k prokázání totožnosti se mezery v zákoně objevují, v případě některých nikoliv. Není však nutné vytvářet návrh de lege ferenda, neboť judikatura dostatečně zákonné důvody k výzvě k prokázání totožnosti vykládá a je tak dán prostor pro reflektování individualit jednotlivých případů. Podrobná zákonná úprava by totiž tuto možnost omezila.

Abstract

This thesis focuses on illegal interventions of police officers in the identification process according to the Police Act of the Czech Republic. The aim of the thesis is to determine whether the legal regulation in the area of identity challenges is of good quality, comprehensible and well applicable in practice and whether the law contains gaps in this area and thus a de lege ferenda proposal is needed. In addition, the thesis addresses some related issues, such as the means of proving identity and the rights and obligations of persons in identity challenges. The conclusion of this thesis is that there are gaps in the law for some of the legal grounds for requesting proof of identity, but not for others. However, there is no need to make a de lege ferenda proposal, as the case law sufficiently interprets the legal grounds for identity challenges and thus there is room to reflect the individuality of each case. Detailed statutory provisions would limit this possibility.

Klíčová slova

Totožnost, prokazování totožnosti, Policie České republiky, nezákonné zásahy, možnosti ochrany.

Keywords

Identity, proof of identity, Police of the Czech Republic, illegal interventions, options for protection.