



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatele: **MUDr. P. M.**, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrkyni: **vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1 – Malá Strana, zast. Mgr. Martinem Kramářem, advokátem se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1 – Staré Město, proti usnesení vlády ze dne 6. 4. 2020 č. 387 (krizové opatření o podmínkách cestování z a do České republiky, č. 150/2020 Sb.), v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2020, čj. 6 A 51/2020-60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatel se návrhem ze dne 20. 4. 2020 domáhal zrušení usnesení vlády ze dne 6. 4. 2020 č. 387 (*krizové opatření o podmínkách cestování z a do ČR*, publ. pod č. 150/2020 Sb.), které označil za opatření obecné povahy. V podání ze dne 27. 4. 2020, označeném jako „změna žaloby ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy“, uvedl, že s ohledem na to, že „jedno napadené opatření bylo zrušeno“, navrhuje zrušit usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 č. 194 (o vyhlášení nouzového stavu, publ. pod č. 69/2020 Sb.). Dále navrhl určit, že zásah do práv navrhovatele v důsledku vydání usnesení vlády ze dne 13. 3. 2020 č. 203 (krizové opatření o zákazu vstupu cizinců a výjezdu občanů České republiky do zahraničí, publ. pod č. 76/2020 Sb.) byl nezákonný.

[2] Usnesením ze dne 14. 5. 2020 městský soud nepřipustil změnu návrhu a původní návrh odmítl. V odůvodnění k tomu uvedl, že navrhovatel změnou návrhu ze dne 27. 4. 2020 napadal odlišný akt, který byl nadto vydán před aktem, který je předmětem tohoto soudního řízení. Navrhovatel původně napadal akt, který mj. upravoval vstup na území ČR a vycestování z něj, zatímco změnou návrhu napadá akt, kterým byl vyhlášen nouzový stav, a zásah, který byl učiněn podle zcela jiného aktu než aktu původně napadeného. Podle názoru městského soudu nemá původní návrh žádnou souvislost s oběma těmito akty, proto není možné připustit změnu návrhu. Nadto ani změněný návrh není způsobilý věcného přezkumu před soudem z týchž důvodů jako původní návrh, proto by změna návrhu nemohla na rozhodnutí soudu nic změnit.

[3] V případě napadeného usnesení vlády č. 150/2020 Sb. pak městský soud dovodil, že nemá pravomoc k přezkumu tohoto aktu. Usnesení vlády o přijetí krizového opatření totiž není opatřením obecné povahy, které by podléhalo přezkoumání správním soudem (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20). Jak usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, tak usnesení vlády o přijetí krizového opatření má materiálně povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Protože nedostatek pravomoci správního soudu přezkoumat usnesení vlády o krizovém opatření je nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit, rozhodl soud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. o odmítnutí podaného návrhu. Proto se ani nemohl zabývat námitkami uplatněnými v návrhu.

[4] Navrhovatel (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), d), e) s. ř. s. Nejprve dovozuje, že napadený akt je opatřením obecné povahy. Městský soud prý neměl vycházet z usnesení Ústavního soudu (stěžovatel rozsáhle analyzuje otázku závaznosti jeho nálezů a usnesení a vysvětluje, že usnesení Pl. ÚS 8/20 není pro správní soudy závazné). Dále cituje judikaturu NSS a Ústavního soudu, z níž prý plyne, že usnesení vlády č. 150/2020 Sb. je opatřením obecné povahy. V daném případě vláda vydala toto opatření zcela mimo svou působnost a pravomoc, proto bylo nulitní. Městský soud měl podle stěžovatele připustit změnu návrhu nebo alespoň možnost zásahové žaloby proti zásahu, ke kterému došlo v důsledku vydání sporného opatření. Stěžovatel pak obsáhle hovoří o možnosti použití § 95 o. s. ř. ve správním soudnictví obecně a v této věci zvláště.

[5] Odpůrkyně argumentuje, že kasační stížnost je nepřijatelná, protože je polemikou s usnesením Ústavního soudu. Dále odpůrkyně analyzuje judikaturu a detailně se vyjadřuje k jednotlivým stížnostním bodům. Závěrem navrhuje, aby NSS kasační stížnost odmítl.

[6] Stěžovatel ve stručné replice opět polemizuje s judikaturou Ústavního soudu (na kterou odkazuje odpůrkyně). Dle stěžovatele je tato judikatura nepřesvědčivá a vnitřně rozporuplná.

[7] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Odpůrkyně nemá pravdu, že by kasační stížnost byla nepřijatelná (dle odpůrkyně je kasační stížnost nepřijatelná, neboť je polemikou s judikaturou Ústavního soudu, respektive není přijatelná, neboť chyběly podmínky řízení již před městským soudem). NSS k tomu zdůrazňuje, že stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Pod důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spadá i případ, kdy nesprávný závěr soudu nebo vada řízení měly za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Předmětem posouzení v řízení o kasační stížnosti proto je pouze otázka, zda městský soud postupoval správně, když návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Logikou odpůrkyně, která tvrdí nepřijatelnost této kasační stížnosti, by se zcela vyprázdnily důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[8] Kasační stížnost je proto přijatelná, není však důvodná.

[9] Jak správně uvádí odpůrkyně, velmi podobnými otázkami se již zabýval NSS v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, čj. 5 As 138/2020-80 (zde stejný stěžovatel podal návrh na zrušení usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, a žalobu proti tvrzenému nezákonnému zásahu odpůrkyně spočívajícímu v dotčení práv usnesením vlády č. 76/2020 Sb.). Podobně jako v rozsudku 5 As 138/2020 tvoří jádro kasační stížnosti tvrzení stěžovatele, že závěry usnesení pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 8/20, na nichž městský soud postavil své rozhodnutí, jej nezavazovaly,

pokračování

a tudíž se jimi neměl řídit, případně že měl aplikovat jiné nálezy Ústavního soudu, stěžovatelem specifikované. Protože se vskutku detailního vypořádání všech jeho (v řadě aspektů podobných) námitek dostalo stěžovateli již v rozsudku 5 As 138/2020, v tomto rozsudku NSS hodnotí jednotlivé stížnostní body již jen stručně. V detailech proto NSS odkazuje na rozsudek 5 As 138/2020.

[10] Judikatura Ústavního soudu, byť se dílem vyvíjí a proměňuje, je jednotná v pohledu na právní povahu rozhodování vlády formou krizových opatření (viz poprvé již cit. usnesení Pl. ÚS 8/20, o které opřel své rozhodnutí městský soud; dále např. usnesení ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, sp. zn. Pl. ÚS 13/20 a sp. zn. Pl. ÚS 15/20, a usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20).

[11] Ústavní soud je jednotný především v názoru, že vyhlášení nouzového stavu vládou je primárně aktem aplikace ústavního práva. Představuje „akt vládnutí“, který má normativní dopad, zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu a je „přezkoumatelný“ demokraticky zvoleným politickým („nesoudním“) orgánem, kterým je Poslanecká sněmovna (takto cit. usnesení Pl. ÚS 8/20, bod 26, a navazující judikatura).

[12] Ovšem ani většina krizových opatření přijímaných vládou v souladu s ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, a zákonem č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), nemá povahu opatření obecné povahy. Tato rozhodnutí vlády mají povahu právního předpisu *sui generis*, správní soudy je proto rušit nemohou (takto usnesení Pl. ÚS 10/20, body 20-22, ve vztahu ke krizovému opatření č. 76/2020 Sb., které se snažil nynější stěžovatel přezkoumat v rámci zásahové žaloby, a ve vztahu ke krizovému opatření č. 150/2020 Sb., které bylo vlastním předmětem nynějšího návrhu; podobně usnesení Pl. ÚS 13/20, bod 23, rovněž ve vztahu ke krizovému opatření č. 76/2020 Sb., a dále ve vztahu k dalšímu vládnímu krizovému opatření o prodloužení zákazu vstupu na území ČR a povinné čtrnáctidenní karanténě, publ. pod č. 142/2020 Sb.).

[13] Co se týče stěžovatelem zpochybňované závaznosti usnesení Ústavního soudu, pro nynější věc je klíčové, že se ústavní judikatura ustálila. Právní názor, z něhož městský soud vycházel, není nějakým ojedinělým excesem, ale je naopak součástí dnes již ustálené judikatury. Klíčové je, že jde o usnesení pléna Ústavního soudu, nikoliv o senátní usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost (právě ve vztahu k takovým usnesením se především uplatní úvahy stěžovatele o jejich zanedbatelném normativním významu). Přes početné disenty, které byly uplatněny ve všech shora cit. usneseních, proto správní soudy musí vycházet z názoru většiny pléna Ústavního soudu, nikoliv z názorů jednotlivých disentujících či naopak s výrokem konkurujících soudců, kterých se dovolává stěžovatel. NSS je přesvědčen, že výzvy stěžovatele k nerespektování judikatury Ústavního soudu by vedly k chaosu a anarchii, což by zásadním způsobem narušilo základní principy právního státu (srov. obecně k otázce závaznosti usnesení ÚS, včetně rozsáhlé citace judikatury, rozsudek 5 As 138/2020, body 43-50).

[14] NSS proto uzavírá, že rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu (č. 69/2020 Sb.), jehož přezkumu se stěžovatel domáhal v rámci navrhované změny původního návrhu, není opatřením obecné povahy. Ze stanovisek pléna Ústavního soudu jednoznačně plyne, že tento akt odpůrkyně nemůže být přezkoumán soudy rozhodujícími ve správním soudnictví v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (shodně rozsudek 5 As 138/2020, bod 39).

[15] Byť Ústavní soud v rámci navazující judikatury připustil, že krizové opatření vlády vydané dle krizového zákona může mít nejrůznější povahu, ve shora cit. plenárních usneseních dospěl k jednoznačnému závěru, že krizové opatření č. 150/2020 Sb. (které bylo předmětem vlastního návrhu stěžovatele) není opatřením obecné povahy. Jedná se o právní předpis, který tudíž nemůže být samostatně přezkoumatelný ve správním soudnictví.

[16] V obou případech (č. 69/2020 Sb. a č. 150/2020 Sb.) tedy vskutku neměl městský soud pravomoc tyto akty v řízení o stěžovatelově návrhu přezkoumávat. Proto se jeví již nadbytečnou disputace, zda snad měl soud připustit změnu návrhu a návrh rozšířit též o rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu (č. 69/2020 Sb.). Jak totiž městský soud správně uvedl, i toto rozhodnutí vlády by stejně nemohl věcně přezkoumat.

[17] Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví stěžovatel v návrhu nenapadal. Proto se NSS ani nemusí vyjadřovat k argumentaci, v níž stěžovatel vyjadřuje nelibost nad rozdílným přístupem Ústavního soudu k vládním a ministerským opatřením (blíže k tomu též rozsudek 5 As 138/2020, body 58-60).

[18] Stěžovatel kritizuje městský soud též za to, že nepřipustil změnu návrhu tak, že by se stěžovatel nově domáhal určení nezákonného zásahu spočívajícího v omezení jeho práv původním krizovým opatřením č. 76/2020 Sb. Podle NSS však i zde městský soud postupoval správně. Stěžovatel v podání ze dne 27. 4. 2020 netvrdil, že by došlo k zásahu do jeho práv konkrétním, jemu adresovaným úkonem správního orgánu, který by měl povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. a spočíval v postupu nějakého správního orgánu dle krizového opatření vlády č. 76/2020 Sb. (srov. též rozsudek 5 As 138/2020, bod 66). Právě naopak, stěžovatelova argumentace v cit. podání ze dne 27. 4. 2020 je na hranici srozumitelnosti. Není totiž vůbec jasné, proč se snaží původní návrh rozšířit a jak vůbec původní návrh s novým, nijak neodůvodněným petitum souvisí (což městský soud také správně podotknul). NSS připomíná, že samotné krizové opatření č. 76/2020 Sb. je třeba v souladu se shora cit. judikaturou považovat za právní předpis *sui generis*. Jeho vydání tak pojmově nemůže být nezákonným zásahem správního orgánu. Stěžovatel se proto ani nemůže pokoušet založit (neexistující) pravomoc správního soudu přezkoumat onen právní předpis tím, že obecně prohlásí, že jím bylo zasaženo do jeho práv, aniž by uvedl jak, kým a kdy.

[19] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). Žádné důkazy předložené stěžovatelem přitom neprováděl, neboť by to bylo s ohledem na právní nepochybnost věci zbytečné.

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; odpůrkyně se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdala.

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

V Brně dne 8. července 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu