



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Ing. Z. V.**, zastoupený Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalované: **Vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2021, č. j. 14 A 41/2021 – 59,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované, který spatřoval v zákazu volného pohybu osob na území celé České republiky v době od 21:00 hod do 04:59 hod a v zákazu volného pohybu osob na území celé České republiky v době od 05:00 hod do 20:59 hod od 27. 12. 2020 do 28. 2. 2021. V žalobě uvedl, že krizovým opatřením přijatým usnesením vlády ze dne 23. 12. 2020, číslo 1375, s účinností od 27. 12. 2020 do 10. 1. 2021 vláda zakázala volný pohyb osob na území celé České republiky v době od 21:00 hod do 04:59 hod s úzce vymezenými výjimkami a též zakázala volný pohyb osob na území celé České republiky v době od 05:00 hod do 20:59 hod s několika výjimkami, přičemž v prvním časovém úseku bylo omezení intenzivnější. Platnost a účinnost krizového opatření byla prodloužena do 22. 1. 2021 usnesením vlády ze dne 7. 1. 2021, číslo 12, následně pak do 14. 2. 2021 usnesením vlády ze dne 22. 1. 2021, číslo 56. Nakonec dne 14. 2. 2021 bylo přijato nové krizové opatření usnesením vlády ze dne 14. 2. 2021, číslo 127, s obdobnou úpravou s účinností do 28. 2. 2021.

[2] Městský soud usnesením ze dne 5. 5. 2021, č. j. 14 A 41/2021 – 59, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

[3] Konstatoval, že nejsou splněny podmínky pro věcné projednání žaloby, neboť krizová opatření vlády jsou právními předpisy *sui generis* a proti jejich vydání se nelze bránit zásahovou žalobou. Vydání krizového opatření, respektive toto opatření jako takové, pojmově nemůže představovat nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s. (v této souvislosti odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 - 80, či ze dne 8. 7. 2020, č. j. 10 As 166/2020 - 53).

[4] Dále městský soud vycházel ze závěrů rozsudku městského soudu ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020 - 141. Konstatoval, že tento rozsudek shora zmiňovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu rozvinul tak, že ve zcela výjimečných případech mohou důsledky krizového opatření vlády vydaného podle § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), jako jiného právního předpisu, představovat přímý zásah do práv jednotlivce ve smyslu § 82 s. ř. s. Bude tomu tak v případě prokázání užšího vztahu mezi žalobcem a krizovým opatřením a za podmínky, že nelze na základě konkrétních skutkových okolností od žalobce rozumně vyžadovat, aby se vystavil individuální aplikaci krizového opatření. Ve věci č. j. 14 A 45/2020 - 141 byly tyto výjimečné okolnosti spatřovány v tom, že předmětné ustanovení krizového opatření bylo přímo určeno tehdejší žalobkyni jako člence vymezené skupiny přeshraničních pracovníků v Německu; v případě vycestování by aplikace tohoto ustanovení byla nikoliv pouze pravděpodobná, ale prakticky jistá. Tyto výjimečné okolnosti však městský soud v nyní projednávané věci nespatořoval, neboť dospěl k závěru, že neexistuje žádný užší vztah mezi žalobcem a krizovými opatřeními žalované (popsanými v odstavci [1] shora).

[5] Městský soud připustil, že žalobce byl uvedenými krizovými opatřeními vlády v určitém rozsahu omezen v možnosti pohybu na území České republiky, neznamenalo to však úplnou nemožnost pohybu. S výjimkami, které tvořily součást krizových opatření, mu byl pohyb umožněn v mnoha potřebných případech. Městský soud také poukázal na to, že žalobce neuvedl žádné konkrétní okolnosti, ze kterých by vyplývalo, že od něj nelze rozumně vyžadovat, aby se vystavil individuální aplikaci krizového opatření. Žalobce také neuvedl žádnou zvláštní okolnost, ze které by soud mohl dovodit, že je třeba mu umožnit napadat u soudu přímo krizové opatření, a nikoliv případnou individuální aplikaci krizového opatření. Městský soud uzavřel, že v projednávaném případě nejsou splněny výjimečné okolnosti pro věcné projednání žaloby, které městský soud formuloval v rozsudku č. j. 14 A 45/2020 - 141.

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá usnesení městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[7] Usnesení o odmítnutí žaloby považuje za nepřezkoumatelné a nezákonné a namítá, že řízení před městským soudem je stíženo vadou, která měla vliv na zákonnost usnesení. Závěr městského soudu o nedostatku podmínek řízení je nesprávný, neboť tím soud stěžovatele zbavil soudní ochrany. Stěžovatel poukazuje na rozsudek městského soudu č. j. 14 A 45/2020 - 141, podle něhož mohou účinky jiného právního předpisu představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a rovněž na usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/21. Tímto usnesením se Ústavní soud přihlásil k citovanému rozsudku městského soudu a výslovně uvedl, že za určitých mimořádných okolností je možné se zásahovou žalobou bránit před konkrétními důsledky, které vyvolává krizové opatření s povahou právního předpisu. Stěžovatel vytýká městskému soudu, že tuto judikaturu nenásledoval.

pokračování

[8] Nepřezkoumatelnost napadeného usnesení stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud nereagoval na jeho žalobní argumentaci (výslovně stěžovatel zmínil svůj na odkaz na rozsudek městského soudu ze dne 23. 2. 2021, č. j. 17 A 126/2020 - 88, jímž byla žaloba mířící proti důsledkům jiného krizového opatření věcně projednána) a „*ignorovat*“ podstatu žalobních námitek. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na svou žalobu, v níž namítal, že nezákonný zásah spatřuje v bezprecedentním omezení své osobní svobody způsobeném zákazem nočního vycházení po 21. hodině. Nesouhlasil s tím, že se nemůže „*jen tak procházet noční Prahou, vnímat její atmosféru ve světle pouličních lamp a pozorovat přitom hvězdy či Měsíc*“. Městskému soudu vytýká, že nevysvětlil, proč by v projednávané věci neměl být dán úzký vztah mezi žalobcem a uvedenými krizovými opatřeními, který byl naopak městským soudem shledán v rozsudku č. j. 14 A 45/2020 - 141 u přeshraničních pracovníků (tzv. *pendlerů*).

[9] Stěžovatel se dále domnívá, že krizové opatření není jiným právním předpisem (jak dovodil „*evidentně ve spěchu*“ Ústavní soud), ale ve skutečnosti je namístě ho považovat za opatření obecné povahy, které přezkoumávají správními soudy. Žádný právní předpis totiž pozitivně nestanovuje definiční znaky opatření obecné povahy, toliko správní řád vymezuje negativně, že jde o opatření, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Krizový zákon definuje krizové opatření v § 2 písm. c) tak, že se jedná o organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob. Navíc jak podle judikatury Ústavního soudu, tak Nejvyššího správního soudu, je třeba k opatřením obecné povahy přistupovat materiálně, tj. zkoumat, zda příslušný akt naplňuje znaky opatření obecné povahy. Krizová opatření vlády jsou charakterizována stanovenými zákazy a příkazy (konkrétnost předmětu) společně s neurčitým okruhem subjektů. Podle stěžovatele tak jsou naplněny materiální znaky opatření obecné povahy. Soud musí řádně odůvodnit, jaký je rozdíl mezi krizovým a mimořádným opatřením (zřejmě myšleno mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví – pozn. NSS), jinak je argumentace soudu pouze účelová s cílem „*krýt vládu a bránit občanům v ochraně svých práv*“.

[10] Konečně stěžovatel namítá, že se městský soud dopustil vady v řízení, neboť mu vyjádření žalované k žalobě neposlal k další reakci a rovnou žalobu odmítl. Takový postup soudu je porušením principu rovnosti zbraní a kontradiktornosti řízení, jak byly vymezeny judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (stěžovatel odkázal na rozsudek tohoto soudu ve věci *M. proti ČR* ze dne 26. 10. 2006, stížnost č. 1414/03). Rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007 - 90, vyplývá, že nedoručení vyjádření druhému účastníkovi řízení za situace, v níž soud rozhodoval ve věci bez jednání a z tohoto vyjádření ve svém rozhodnutí vycházel, je vadou řízení. Stěžovatel si je vědom, že nikoliv každé nedoručení vyjádření či repliky bude představovat takovou vadu řízení, která povede ke zrušení napadeného rozhodnutí, v projednávaném případě však byl dán zájem na tom, aby měl stěžovatel možnost procesně reagovat.

[11] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Předně lze uvést, že skutkově a právně podobnými věcmi - v nichž byla řešena otázka přípustnosti zásahové žaloby mířící proti důsledkům krizových opatření vlády vydaných během nouzového stavu, přičemž tehdejší žalobci byli zastoupeni stejným zástupcem jako je stěžovatel v nynější věci - se Nejvyšší správní soud již zabýval v řadě svých rozhodnutí, a to například v rozsudku ze dne 30. 7. 2021, č. j. 1 As 127/2021 - 29; všechna judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz (jehož argumentace byla shledána ústavně konformní nálezem Ústavního soudu ze dne 4. 1. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 34/21). Nyní projednávaná věc je blízce podobná případu, který posuzoval kasační soud ve zmíněném rozsudku č. j. 1 As 127/2021 - 29; *de facto* jediná odlišnost totiž spočívala v tom, že tehdejší žalobce nezákonný zásah spatřoval v zákazu opustit **území okresu**, v němž má trvalý pobyt nebo bydliště, a v zákazu vstupu, pohybu a pobytu na území okresu, kde žalobce nemá trvalý pobyt nebo bydliště, zakotveným krizovým opatřením vlády, zatímco v nyní projednávané věci nejde o omezení **územní**, ale **časové** (zákaz nočního vycházení). V judikované věci byla též užitá podobná kasační argumentace. Nejvyšší správní soud proto vychází ze závěrů judikované věci také v nyní posuzovaném případě, neboť se s nimi ztotožňuje.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení námitky nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. Případnou nepřezkoumatelností soudního rozhodnutí je totiž povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, a to i bez námitky stěžovatele. Vlastní přezkum napadeného rozhodnutí je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelné a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Tato kritéria napadené usnesení splňuje.

[16] Městský soud s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a správních soudů srozumitelně a přesvědčivě vysvětlil, z jakých důvodů žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Tento názor založil na premise, že obecné působení právního předpisu ani jeho důsledky (účinky) nesplňují požadavek dostatečné individualizace zásahu v podobě přímého zkrácení na právech stěžovatele. Dodal také, že stěžovatel nepředložil žádné konkrétní argumenty, proč by měl být dán v jeho věci úzký vztah k předmětu regulace, jako tomu bylo v rozsudku městského soudu č. j. 14 A 45/2020 - 141, v němž soud tento vztah našel u přeshraničních pracovníků (tzv. *pendlerů*). Pro úplnost lze dodat, že jelikož městský soud žalobu odmítl, nemohl se ani věcně zabývat žalobními námitkami.

[17] Stejně tak není pochybením, že městský soud výslovně nereagoval na stěžovatelův odkaz na rozsudek městského soudu č. j. 17 A 126/2020 - 88 (stěžovatel tvrdil, že městský soud se v této věci žalobou mířící proti důsledkům krizového opatření věcně zabýval). Nejvyšší správní soud totiž stabilně judikuje, že povinností správního soudu není reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; důležité je, že proti žalobním tvrzením uvede argumentaci, v jejíž konkurenci tyto námitky jako celek neobstojí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). To platí tím spíše, pokud správní soud žalobu odmítl a věcně se jí nezabýval. Požadavkům na řádné odůvodnění napadeného usnesení městský soud dostal, neboť – jak je uvedeno výše – dostatečně vysvětlil, proč dle něj nejsou v nynějším případě dány podmínky pro věcné projednání stěžovatelovy žaloby.

[18] Dále kasační soud přistoupil k věcnému přezkumu napadeného usnesení. Pro posouzení kasačních námitek, zda se lze účinkům krizového opatření bránit zásahovou žalobou a jestli krizové opatření, s jehož účinky stěžovatel spojoval nezákonný zásah, není opatřením obecné povahy, jsou zásadní závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51, kterými je nyní rozhodující senát vázán. Rozšířený senát ve shodě s judikaturou Ústavního soudu (například usneseními ze dne 21. 4. 2020,

pokračování

sp. zn. Pl. ÚS 7/20, nebo ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20) konstatoval, že krizová opatření vlády nejsou opatřeními obecné povahy a mohou být jiným právním předpisem *sui generis* (část III.2.A. odkazovaného rozsudku rozšířeného senátu). Reguluje-li krizové opatření obecně chování neurčitěho množství subjektů, navíc s celostátní působností, pak není pochyb o tom, že se jedná ve smyslu judikatury Ústavního soudu (například usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, nebo ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 23/21) o jiný právní předpis. V projednávaném případě stěžovatel napadal žalobou účinky krizových opatření přijatých usnesením vlády, která mimo jiné zakazovala všem osobám (s velmi úzce vymezenými výjimkami) volný pohyb na území České republiky v přesně stanovených denních (respektive nočních) dobách. Toto krizové opatření tedy reguluje chování neurčitěho množství subjektů s celostátní působností. Při zohlednění výše uvedeného je nepochybné, že se jedná o obecnou právní úpravu, tedy materiálně o jiný právní předpis, nikoli o opatření obecné povahy.

[19] Povaha krizového opatření jako jiného právního předpisu pak předurčuje způsob jeho přezkumu správními soudy. Nelze jej samo o sobě napadnout žádnou z žalob dle soudního řádu správního a jeho přezkumu lze dosáhnout pouze v souvislosti s jeho použitím v individuální věci (incidenčně) a v rámci jiných typů řízení před správními soudy.

[20] Rozšířený senát se v rozsudku č. j. 9 As 264/2020 - 51 také komplexně vyjádřil k možnostem soudní ochrany proti účinkům krizového opatření, které je jiným právním předpisem. Uvedl, že normotvornou činnost ani samotné důsledky obecné právní normy nelze považovat za zásah; to nelze obcházet ani tím, že by se za zásah označil nikoliv sporný právní předpis nebo jeho jednotlivé ustanovení, ale dopady (důsledky) takové normy na jednotlivce (bod 66 odkazovaného rozsudku rozšířeného senátu). Výslovně tak odmítl závěry rozsudku městského soudu č. j. 14 A 45/2020 - 141, s tím, že pojmovým znakem zásahové žaloby je **konkrétní a dostatečně individualizované** zkrácení na právech žalobce. Závěry městského soudu v odkazovaném rozsudku by byly pouze variacemi na abstraktní přezkum právních předpisů správními soudy v řízení o zásahové žalobě, čímž by se z této žaloby stala *actio popularis*. Rozšířený senát proto uzavřel, že důsledky či účinky přímo plynoucí z právního předpisu nemohou představovat přímé zkrácení na právech jednotlivce ve smyslu § 82 s. ř. s.

[21] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že městský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele odmítl, neboť povaha žalovaných důsledků krizového opatření nemůže naplnit podstatu nezákonného zásahu. Takový postup pak nepředstavuje úplné odepření práva na soudní přezkum a účinné prostředky ochrany, jak namítá stěžovatel v kasační stížnosti, neboť nevyklučuje ochranu v případě, že se aplikace krizových opatření orgány veřejné správy skutečně negativně projeví v konkrétních právech jednotlivce, ať už v podobě aktu aplikace práva (správního rozhodnutí) nebo zásahu, pokynu či donucení orgánu vůči konkrétnímu jednotlivci.

[22] Poslední námitka stěžovatele směřovala proti tvrzené procesní vadě řízení před městským soudem, který rozhodl, aniž by stěžovateli zaslal vyjádření žalované k případné replice. Nejvyšší správní soud z přiloženého soudního spisu ověřil, že městský soud skutečně takto postupoval, avšak tato vada řízení neměla z níže uvedených důvodů vliv na zákonnost napadeného usnesení. V kontradiktorním řízení má soud povinnost doručit žalobu žalovanému a také opačné vyjádření žalovaného žalobci. Pakliže soud této povinnosti nedostojí, rozhodne o žalobě bez jednání a z obsahu vyjádření žalovaného ve svém rozhodnutí vychází, zatíží řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 208/2014 - 39). Soud je povinen doručit žalobci vyjádření žalovaného i tehdy, jestliže má v úmyslu žalobu odmítnout, pokud obsahem vyjádření žalovaného je i okolnost, pro kterou má být žaloba odmítnuta (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 5/2012 - 31). Městský soud tudíž postupoval nesprávně, pokud vyjádření

žalované nezaslal stěžovateli k případné replice; jak již ale bylo uvedeno výše, toto pochybení ovšem nemá vliv na zákonnost napadeného usnesení.

[23] Porušení procesních pravidel totiž bez dalšího neznámá vždy porušení práva na spravedlivý proces; k němu by došlo pouze v případě, pokud by pochybení soudu skutečně jednotlivce omezilo v některém konkrétním subjektivním procesním právu konat úkony, jež by byly způsobilé přivodit mu příznivější rozhodnutí ve věci samé (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 566/07). V nyní projednávaném případě by s ohledem na výše popsané závěry týkající se věcné správnosti a zákonnosti napadeného usnesení městského soudu nemohlo jeho zrušení pro uvedenou procesní vadu výsledek řízení o žalobě jakkoliv zvrátit.

[24] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měla procesně úspěšná žalovaná, které však v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 11. února 2022

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu