



Vyvěšeno dne: 21. 5. 2020

Svěšeno dne: 4. 6. 2020

Jarmila Kožnarová

ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **MUDr. Petr Machek**, bytem Zabuřany 120, zastoupený 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, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2020, č. j. 10 A 50/2020 – 25,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se** v části, jíž se navrhovatel domáhá, aby Nejvyšší správní soud „sám ve věci rozhodl tak, že zruší napadené opatření obecné povahy či jinak rozhodne ve věci samé“, **o d m í t á .**
- II. Ve zbytku **se** kasační stížnost **z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o části kasační stížnosti, která byla odmítnuta.
- IV. Odpůrkyni **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o části kasační stížnosti, která byla zamítnuta.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Průběh dosavadního řízení**

[1] Kasační stížnost navrhovatele směřuje proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2020, č. j. 10 A 50/2020 – 25, jímž byl odmítnut jeho návrh na zrušení usnesení vlády České republiky (odpůrkyně) ze dne 12. 3. 2020 č. 194, o vyhlášení nouzového stavu, zveřejněné pod č. 69/2020 Sb. (dále jen „rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu“), a jeho žaloba proti tvrzenému nezákonnému zásahu odpůrkyně spočívajícímu v dotčení práv navrhovatele

usnesením vlády České republiky ze dne 13. 3. 2020 č. 203, o přijetí krizového opatření, zveřejněným pod č. 76/2020 Sb. (dále jen „krizové opatření č. 76/2020 Sb.“).

[2] Navrhovatel se návrhem podaným u městského soudu původně domáhal zrušení, resp. vyslovení nicotnosti rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu i krizového opatření č. 76/2020 Sb. jako opatření obecné povahy. Následně svůj návrh změnil tak, že se ve vztahu ke krizovému opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb., které bylo odpůrkyní zrušeno a nahrazeno krizovým opatřením v podobě usnesení vlády ze dne 30. 3. 2020 č. 334, vyhlášeného pod č. 142/2020 Sb., domáhal určení, že zásah do jeho práv v důsledku vydání původního krizového opatření č. 76/2020 Sb. byl nezákonný.

[3] Městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že návrh trpí neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení. V části návrhu na zrušení rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu jako opatření obecné povahy městský soud odkázal na usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)), s tím, že s ohledem na závěry Ústavního soudu v něm uvedené nelze napadený akt odpůrkyně vůbec považovat za opatření obecné povahy. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 207/2015 – 46 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), pak městský soud uvedl, že v takovém případě není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví ve smyslu § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. Návrh je proto třeba odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

[4] V části, již se navrhovatel domáhal ochrany proti tvrzenému nezákonnému zásahu odpůrkyně v důsledku vydání krizového opatření č. 76/2020 Sb., městský soud s odkazem na své usnesení ze dne 26. 3. 2020, č. j. 10 A 35/2020 – 52, uvedl, že napadne-li navrhovatel opatření obecné povahy návrhem na jeho zrušení, avšak opatření je v průběhu soudního řízení zrušeno, nelze již tento návrh podle názoru městského soudu projednat, avšak nic nebrání změně návrhového typu na žalobu proti nezákonnému zásahu. Podmínkou takového postupu však je, že akt, proti němuž navrhovatel brojí, je skutečně opatřením obecné povahy. Městský soud s odkazem na výše zmiňované usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dospěl k závěru, že krizová opatření vlády jsou právními předpisy, tudíž není možné se vůči nim domáhat přímé soudní ochrany, a to ani návrhem na zrušení opatření obecné povahy, ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 - 36, publ. pod č. 3460/2016 Sb. NSS, a dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 10 As 228/2018 - 23, a ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 4/2005 - 63).

[5] Navrhovatel dle městského soudu netvrdil, že by došlo k zásahu do jeho práv konkrétním, jemu adresovaným, úkonem správního orgánu, který by měl at' již povahu rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nebo zásahu ve smyslu § 85 s. ř. s. (spíše měl městský soud na mysli § 82 s. ř. s. – pozn. NSS). Pokud by k takovému konkrétnímu zásahu došlo, bylo by dle městského soudu možné proti němu brojit příslušnou žalobou a v rámci ní tvrdit, že usnesení vlády o krizových opatřeních jsou nezákonné právní předpisy. Soud by měl potom pravomoc posoudit soulad takových podzákonných právních předpisů se zákonem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy, částí věty za středníkem. Ovšem s ohledem na skutečnost, že zásahová žaloba v nyní posuzované věci směřovala proti aktu odpůrkyně, který pojmově nemůže být zásahem správního orgánu, bylo třeba i tuto část návrhu odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018 – 37, č. 3757/2018 Sb. NSS, bod 18 a ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 202/2018 - 33, bod 24).

pokračování

## II.

### Obsah kasační stížnosti

[6] Navrhovatel (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností, v níž setrval na názoru, že oba napadené akty odpůrkyně mají dle jeho názoru povahu opatření obecné povahy. Městský soud v napadeném rozhodnutí pominul část argumentace stěžovatele a odkázal pouze na zmiňované usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20. Dle stěžovatele však toto rozhodnutí nemá dostatečnou kvalitu a trpí vnitřní rozporností. Stěžovatel má také za to, že povinnost obecných soudů respektovat rozhodnutí Ústavního soudu se vztahuje téměř výlučně na nálezy (viz nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05), z usnesení nanejvýš na ta, jež jsou plénem Ústavního soudu vybrána k publikaci ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu. Nebylo tedy dle stěžovatele na místě následovat „ojedinělé“ usnesení Ústavního soudu.

[7] Současně stěžovatel odkázal na plenární nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že pro povahu opatření obecné povahy není vyžadováno výslovné označení takového aktu za opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně, a zdůraznil materiální pojetí opatření obecné povahy. Materiálnímu pojetí je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu preferující ten výklad veřejnoprávní normy, který co nejméně zasahuje do základního práva či svobody. Stěžovatel upozornil také na negativní vymezení opatření obecné povahy dle § 171 správního řádu („není právním předpisem ani rozhodnutím“), s čímž dle stěžovatele souvisí § 173 odst. 3 správního řádu, podle něhož povinnost určená v mezích zákona opatřením obecné povahy není přímo exekučně vymahatelná. Stěžovatel měl za to, že ačkoliv jsou napadené akty vydány dle čl. 5 a čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v relevantním znění (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti ČR“), jako usnesení vlády, nejedná se materiálně ani o správní rozhodnutí, ani o právní předpis, tím dle něj mohou být pouze nařízení vlády a vyhlášky ústředních správních orgánů. Napadené akty jsou naopak podle stěžovatele charakterizovány konkrétně stanovenými zákazy a příkazy (konkrétnost předmětu) společně s neurčitým okruhem subjektů. Splňují tedy materiální znaky opatření obecné povahy ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Napadené akty je s ohledem na výše uvedené dle stěžovatele možné podrobit soudnímu přezkumu.

[8] K povaze rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu stěžovatel především odkázal na komentář k ústavnímu zákonu o bezpečnosti ČR (Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha 2015: Wolters Kluwer, a. s. dostupné z: informační systém ASPI), který dospěl k závěru, že po formální stránce je vyhlášení nouzového stavu opatřením obecné povahy. Stěžovatel dále upozornil na dle něj rozporné pasáže usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, spočívající zejména v tom, že Ústavní soud na jedné straně uvádí, že vyhlášení nouzového stavu nemá právně-normativní obsah, v důsledku čehož neplní funkci právního předpisu, na straně druhé dle Ústavního soudu představuje akt vládnutí, který má normativní dopad. Stěžovatel upozorňuje rovněž na to, že Ústavní soud v bodě 31 svého usnesení dospěl k závěru, že odpůrkyně publikovala své rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu ve Sbírce zákonů jako usnesení v rozporu s čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti ČR.

[9] S odkazem na odlišné stanovisko ústavní soudkyně JUDr. Milady Tomkové k citovanému usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, měl stěžovatel za to, že vyhlášení nouzového stavu představuje významnou změnu poměrů v zemi, naplňuje znaky opatření obecné povahy a spadá pod negativní definici opatření obecné povahy obsaženou ve správním řádu. Soudům tak dle stěžovatele přísluší zkoumat, zda byly splněny procedurální předpoklady jeho vzniku, včetně vyhlášení a zda má tento akt náležitosti stanovené v čl. 6 odst. 1 věty první ústavního zákona o bezpečnosti ČR, a dovést z toho odpovídající důsledky. Tím není

nijak omezován prostor výkonné moci pro uvážení, zda je vyhlášení nouzového stavu namístě; pouze je dbáno na to, aby výsledek této úvahy byl vyjádřen v řádné formě. Současně dle stěžovatele platí, že ne každá vada má za následek neplatnost či neúčinnost vyhlášení nouzového stavu. Napadené rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu však dle stěžovatele trpí vadami zcela zásadního charakteru, které jej ve spojení s tím, že jeho zákonnost nebyla přezkoumána Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, činí až nulitním, jak stěžovatel již uvedl v návrhu podaném u městského soudu. Městský soud tedy dle stěžovatele neměl návrh odmítnout, ale napadený akt měl jako opatření obecné povahy zrušit, nebo prohlásit za nulitní.

[10] Pokud jde o krizová opatření odpůrkyně přijatá dle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), v relevantním znění (dále jen „krizový zákon“), odkázal stěžovatel na odlišné stanovisko ústavního soudce JUDr. Jana Filipa k usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, poukazující na definici krizového opatření dle § 2 písm. c) krizového zákona. Podle tohoto ustanovení jde o „*organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob*“. Stěžovatel považuje uvedenou definici za doklad o povaze usnesení odpůrkyně o přijetí krizového opatření jako opatření obecné povahy v materiálním smyslu, přičemž Ústavní soud se s touto definicí nevypořádal. Stěžovatel také zdůraznil, že § 9 odst. 3 písm. c) krizového zákona počítá s formou opatření obecné povahy pro některé obdobné akty.

[11] Argumentace v usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, je dle stěžovatele nepřesvědčivá. Za nelogické pokládá, aby usnesení odpůrkyně o přijetí krizových opatření, obsahově téměř totožná s mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví, vydávanými v posledních týdnech [dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v relevantním znění (dále je „zákon o ochraně veřejného zdraví“)], měla povahu právního předpisu *sui generis*, zatímco zmiňovaná opatření ministerstva byla dle téhož rozhodnutí Ústavního soudu (ve shodě s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 – 111) opatřeními obecné povahy.

[12] V doplnění kasační stížnosti ze dne 6. 5. 2020 stěžovatel také namítl, že možnost odpůrkyně zamezit vycestování osob z území České republiky nepředvídá samotný krizový zákon, ale opatření k ochraně hranic, včetně omezení vycestování, jí umožňuje vydat § 11 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic), v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně státních hranic“), který pro tyto akty výslovně stanoví formu opatření obecné povahy. Návrhem napadené krizové opatření č. 76/2020 Sb. je dle stěžovatele opatřením obecné povahy obdobně, jako je tomu dle jeho názoru v případě usnesení vlády České republiky ze dne 12. 3. 2020 č. 197, o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic České republiky, zveřejněného pod č. 70/2020 Sb., kterým vláda s odkazem § 6 odst. 1. písm. b) krizového zákona uložila ministři vnitra, aby Ministerstvo vnitra mj. vydalo opatření obecné povahy k dočasnému znovuzavedení ochrany vnitřních hranic s Německem a Rakouskem a dále, aby vládě předložilo návrh na vydání opatření vlády dle § 11 zákona o ochraně státních hranic. Toto opatření bylo dle stěžovatele následně přijato jakožto opatření obecné povahy odpůrkyně ze dne 15. 3. 2020, jímž byla na období od 16. 3. 2020 do 4. 4. 2020 znovu zavedena vnitřní ochrana hranic se SRN a Rakouskem.

[13] Dle stěžovatele bylo návrhem napadené krizové opatření č. 76/2020 Sb. vydáno zcela mimo působnost a pravomoc odpůrkyně, a proto bylo na místě dospět k závěru o nezákonném zásahu do práv stěžovatele, nebo konstatovat nicotnost napadeného aktu. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby „*Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu prvního stupně zrušil a sám ve věci rozhodl tak, že zruší napadené opatření obecné povahy či jinak rozhodně ve věci samé. In eventum, aby věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení*“.

pokračování

### III.

#### Vyjádření odpůrkyně

[14] Odpůrkyně ve svém vyjádření zdůraznila, že se ztotožňuje s výrokem napadeného usnesení městského soudu i s jeho odůvodněním. Odpůrkyně je přesvědčena, že napadené rozhodnutí soudu správně identifikuje nosné důvody usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, a zcela v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy je aplikuje jako východisko vlastního rozhodnutí.

[15] K důvodům kasační stížnosti odpůrkyně uvedla, že stěžovatel dle jejího názoru nedostal požadavku relevantně odůvodnit a prokázat svá tvrzení, pouze polemizuje se závěry Ústavního soudu a cituje nepřiléhavou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. V souvislosti s odůvodněním kasační stížnosti pak odpůrkyně poznamenala, že stěžovatel namítá také důvody týkající se merita věci, nikoliv pouze odmítnutí jeho návrhu.

[16] Pokud jde o závaznost relevantních rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, dle odpůrkyně naplňují precedenční znaky ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy, ačkoliv jsou formálně označena jako usnesení. Odpůrkyně přitom odkázala na plenární nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15, v němž Ústavní soud zdůraznil, že závazné ve smyslu § 89 odst. 2 Ústavy jsou také části odůvodnění obsahující *ratio decidendi*, tedy nosné důvody rozhodnutí. Dle odpůrkyně je tedy bez ohledu na formální označení rozhodnutí Ústavního soudu nezbytné respektovat závaznost těchto nosných důvodů. Zmiňovaná usnesení lze dle odpůrkyně považovat za „meritorní“, neboť v nich Ústavní soud přezkoumával materiálně-právní povahu a charakter napadených aktů, jakož i otázku příslušnosti Ústavního soudu k jejich přezkumu. Odpůrkyně také zdůraznila, že tato rozhodnutí byla vydána plénem Ústavního soudu.

[17] Pokud jde o argumentaci stěžovatele zpochybňující precedenční závaznost usnesení Ústavního soudu na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, považuje ji odpůrkyně za vytrženou z kontextu a nepřiléhavou. V tomto nálezu se Ústavní soud vyslovil k „precedenční“ i „kasační“ závaznosti svých rozhodnutí, přičemž odpůrkyně má za to, že přinejmenším k části návrhu stěžovatele týkající se povahy rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu působí usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, jako kasačně závazné. Pokud jde o precedenční závaznost rozhodnutí Ústavního soudu, městský soud dle odpůrkyně dostal při svém rozhodování principům závazných účinků ústavněprávního výkladu Ústavního soudu vyslovených v nálezech Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15, a v další navazující judikatuře.

[18] S ohledem na uvedené odpůrkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako celek odmítl. Pakliže by se Nejvyšší správní soud neztotožnil s tímto názorem, odpůrkyně navrhuje, aby soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[19] Odpůrkyně dále uvádí ve svém vyjádření argumenty na obranu obou napadených aktů, tedy rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a krizového opatření č. 76/2020 Sb. Především odmítá závěry stěžovatele, že by nedisponovala pravomocí omezovat základní práva a svobody na základě ústavního zákona o bezpečnosti ČR a krizového zákona a že by z tohoto důvodu bylo její krizové opatření č. 76/2020 Sb. nicotné. Pravomoc odpůrkyně vyplývá přímo z krizového zákona a ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Možnost soudního přezkumu procedurálních předpokladů vyhlášení nouzového stavu vyřešil již Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20. Pokud jde o zákonné podmínky vyhlášení nouzového stavu dle čl. 6 odst. 1 a čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, jsou dle odpůrkyně naplněny i v případě, že nouzový stav byl vyhlášen a publikován v jiném aktu, než ve kterém byl vymezen rozsah

omezení práv a byly uloženy povinnosti. Jak vyplývá také z odborné literatury, požadavek stanovení omezení práv a uložení povinností „*současně s vyhlášením nouzového stavu*“ neznamená, že by se tak muselo stát jediným úkonem. Odpůrkyně dále poznamenala, že rozsah omezení práv byl dostatečně vymezen odkazem na § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona a stanovením povinnosti vydat usnesení vlády pro provedení krizových opatření.

[20] Postup odpůrkyně byl dle jejího názoru ústavně konformní a za dané situace logický a vhodný, přičemž otázka důvodnosti vyhlášení nouzového stavu dle odpůrkyně nepodléhá soudnímu přezkumu vůbec. Odpůrkyně dále uvedla, že veškerá krizová opatření obsahují vymezení důvodu, pro který byl vyhlášen nouzový stav: „*[Z] důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru/ označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky.*“ Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu i všechna navazující krizová opatření tak dle odpůrkyně obsahují odůvodnění, přestože je obsahovat nemusí, neboť se na ně dle § 38 krizového zákona nevztahují ustanovení správního řádu.

[21] Odpůrkyně následně zdůraznila, že stěžovatel vůbec nevzal v potaz, že jím napadené akty sledují legitimní cíl ochrany práva na život a ochrany zdraví a že práva a svobody jednotlivců omezovaly pouze v nezbytně nutném rozsahu. Následně odpůrkyně stručně popsala, jaké důsledky pro šíření nemoci COVID-19 by mohlo mít, pokud by krizová opatření nebyla přijata.

#### IV.

#### Replika stěžovatele

[22] Stěžovatel i v replice k vyjádření odpůrkyně setrval na svém stanovisku, že napadené akty jsou materiálně opatřeními obecné povahy. Dle svého názoru poukázal v tomto směru na relevantní judikaturu a další prameny, na rozdíl od městského soudu nebo Ústavního soudu.

[23] Na podporu svých tvrzení stěžovatel též cituje z doporučení Benátské komise shrnutých v její aktuální kompilaci na téma výjimečných stavů ze dne 16. 4. 2020 [CDLPI(2020)003, str. 19, dostupné na: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2917>], z něhož dle stěžovatele vyplývá, že by měl být zachován plný soudní přezkum všech aktů vydaných výkonnou mocí v době výjimečných stavů. V tomto ohledu stěžovatel poukazuje též na odlišné stanovisko ústavních soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Davida Uhlíře k předmětnému usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

[24] Stěžovatel zopakoval, že není možné tvrdit, že obsahově totožný akt je opatřením obecné povahy, pokud jej vydá Ministerstvo zdravotnictví, avšak tuto povahu nemá, pokud jej vydá vláda. Následně stěžovatel opětovně odkázal na § 11 zákona o ochraně státních hranic s tím, že návrhem napadené krizové opatření č. 76/2020 Sb. nemůže být ničím jiným, než opatřením obecné povahy souvisejícím se znovuzavedením ochrany vnitřních hranic.

[25] S odkazem na plenární nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, stěžovatel poznamenal, že i opatření, které je formálně právním předpisem, může být materiálně opatřením obecné povahy, přičemž zdůraznil, že toto rozhodnutí, vydané formou nálezu má nepochybně přednost před usnesením, na které poukazuje odpůrkyně. V uvedeném nálezu také Ústavní soud dovodil, že materiální pojetí opatření obecné povahy je v souladu s pravidlem přednosti takového výkladu veřejnoprávní normy, který co nejméně zasahuje do práv a svobod.

[26] Stěžovatel následně vznesl námitky týkající se tvrzeného pochybení odpůrkyně při vydávání návrhem napadených aktů. Stěžovatel má za to, že napadené akty nebyly jakožto opatření obecné povahy dostatečně odůvodněny. K tomu stěžovatel odkázal na příslušnou judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu týkající se požadavků na obsah

pokračování

odůvodnění opatření obecné povahy. Odpůrkyně také dle stěžovatele pochybila, jestliže k vydání daného opatření obecné povahy nevedla spis, jak sama konstatovala ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Ve spojení s nedostatečností odůvodnění pak dle stěžovatele mají tato pochybení přímý vliv na posuzování otázky proporcionality předmětných opatření, a proto je na místě, aby se jimi soud zabýval také v posuzované věci.

[27] Stěžovatel v závěru uvedl, že odpůrkyně dle jeho názoru nemá vůbec pravomoc takto závažné opatření vydat (avšak stěžovatel nespécifikuje, který z napadených aktů má na mysli), napadené opatření je zcela nedostatečně odůvodněno a ve věci jeho vydání nebyl veden spis, proto považuje stěžovatel až za nadbytečné věnovat se přiměřenosti daného opatření, avšak přesto se k proporcionalitě postupu odpůrkyně vyjádřil a srovnával jej s opatřeními přijatými v minulosti v reakci na pandemii viru tzv. prasečí chřipky H1N1 (k této otázce, stejně jako k otázky odborných podkladů pro rozhodování odpůrkyně o krizových opatřeních stěžovatel předložil řadu listinných příloh). Dle stěžovatele postup odpůrkyně nedostal požadavku potřebnosti ani proporcionality v užším smyslu, jak byly vymezeny v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS.

## V.

### **Posouzení věci Nejvyšším správním soudem**

#### *V.1 Podmínky řízení o kasační stížnosti*

[28] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[29] Z hlediska posouzení přípustnosti kasační stížnosti ovšem Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53). Jelikož tedy kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení může být toliko otázka, zda městský soud postupoval správně, když návrh stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

[30] Nejvyšší správní soud tudíž nebyl oprávněn hodnotit zákonnost napadených aktů odpůrkyně, jejich vydání nebo odůvodnění či se zabývat otázkou jejich proporcionality, neboť těmito otázkami se ani městský soud, vzhledem k odmítnutí návrhu stěžovatele, vůbec nezabýval. Kasační stížnost je tedy v rozsahu, v jakém se stěžovatel domáhal, dle obsahu kasační stížnosti i jejího petitu, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o věci samé, jak ji stěžovatel vymezil v řízení před městským soudem, ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná, neboť se opírá o jiné než přípustné důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 s. ř. s. (viz např. odpůrkyní připomínané usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2003, č. j. 6 Azs 44/2003 – 31, publ. pod č. 738/2006 Sb. NSS). V této části tedy Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele pro nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl.

[31] Ve zbytku shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost přípustnou a přistoupil tedy k jejímu posouzení v mezích uplatněných důvodů namítajících nezákonnost napadeného usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

## *V.2 Obsah napadených aktů odpůrkyně a relevantní rozhodnutí Ústavního soudu*

[32] Nejprve je vhodné připomenout, pokud jde o obsah obou napadených aktů odpůrkyně, že usnesením ze dne 12. 3. 2020 č. 194, zveřejněným pod č. 69/2020 Sb., vyhlásila odpůrkyně podle čl. 5 a čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR nouzový stav z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2. V předmětném usnesení o vyhlášení nouzového stavu odpůrkyně uvedla, že nouzový stav vyhláší od 14:00 hodin dne 12. 3. 2020 na dobu 30 dnů a zároveň nařizuje pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření podle § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona, jejichž konkrétní provedení stanoví samostatným usnesením. K prodloužení nouzového stavu do 30. 4. 2020 došlo usnesením odpůrkyně ze dne 9. 4. 2020 č. 396, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeným pod č. 156/2020 Sb., se souhlasem Poslanecké sněmovny PČR uděleným jejím usnesením ze dne 7. 4. 2020 č. 1012. Usnesením odpůrkyně ze dne 30. 4. 2020 č. 485, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeným pod č. 219/2020 Sb., byl nouzový stav opětovně prodloužen do 17. 5. 2020, s čímž Poslanecká sněmovna PČR vyslovila souhlas usnesením ze dne 28. 4. 2020 č. 1105.

[33] Jak též připomíná Ústavní soud v dále zmiňovaném usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu nařídila odpůrkyně usnesením ze dne 13. 3. 2020 č. 203, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 76/2020 Sb., podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, s účinností od 16. 3. 2020, 00.00 hodin, zákaz vstupu pro všechny cizince s výjimkou cizinců pobývajících s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na území České republiky, ledaže by jejich vstup byl v zájmu České republiky. Kromě toho zakázala občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo s přechodným pobytem nad 90 dnů na území České republiky vycestovat z území České republiky, přičemž i z tohoto opatření mohla být udělena výjimka. Usnesením vlády ze dne 30. 3. 2020 č. 334, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 142/2020 Sb., bylo krizové opatření č. 76/2020 Sb. zrušeno a zároveň jím byl podle § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona, s účinností od 31. 3. 2020, 00.00 hodin, do 12. 4. 2020, nově stanoven zákaz vstupu na území České republiky pro cizince a výjimky z tohoto zákazu a zákaz vycestování z území České republiky a výjimky z tohoto zákazu. Ministerstvo vnitra bylo zmocněno, aby svým sdělením na internetových stránkách stanovilo další podmínky a náležitosti vyžadované pro překročení státní hranice. Všem osobám, které vstoupí na území České republiky, byla stanovena povinnost oznámit tuto skutečnost svému registrujícímu poskytovateli zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství nebo praktické lékařství pro děti a dorost, a uvedeným poskytovatelům zdravotních služeb byla uložena povinnost rozhodnout o karanténě těchto osob v délce 14 dnů. Další povinnosti byly stanoveny osobám, pro které neplatila uvedená oznamovací povinnost, aby v případě jakýchkoli příznaků chřipkového onemocnění tuto skutečnost rovněž oznámily uvedeným poskytovatelům zdravotních služeb. Všem osobám, které by vstoupily na území České republiky a pro které by neplatila uvedená oznamovací povinnost, byl zakázán volný pohyb na území celé České republiky a stanoveny výjimky z tohoto zákazu (např. pro účely cesty do zaměstnání, cesty nezbytně nutné k obstarání základních životních potřeb, cesty do zdravotnických zařízení, apod.).

[34] Platnost usnesení vlády č. 334 byla prodloužena usnesením vlády ze dne 6. 4. 2020 č. 387, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 150/2020 Sb., do 13. 4. 2020, 23.59 hodin.



pokračování

S účinností od 14. 4. 2020, 00.00 hodin, po dobu trvání nouzového stavu jím byla podle § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona stanovena nová podrobná úprava zákazu vstupu na území České republiky pro cizince a výjimky z tohoto zákazu, zákazu vycestování z území České republiky a výjimky z něho, povinnosti oznámit vstup do České republiky krajským hygienickým stanicím a povinnosti krajských hygienických stanic rozhodnout o karanténě v délce 14 dnů, jakož i další oznamovací či jiné povinnosti adresátů a zákaz volného pobytu na území České republiky pro osoby, které by vstoupily na území České republiky a kterým by nebyla nařízena karanténa, společně se stanovenými výjimkami z tohoto zákazu. Usnesení vlády č. 387 bylo zrušeno usnesením vlády ze dne 23. 4. 2020 č. 443, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 193/2020 Sb., kterým byl od 27. 4. 2020, 00.00 hodin, znovu podrobně upraven zákaz vstupu na území České republiky pro cizince, výjimky z něj a další povinnosti a omezení obdobná těm, která byla stanovena dřívějšími usneseními vlády. Usnesení vlády č. 443 bylo zase zrušeno usnesením vlády ze dne 30. 4. 2020 č. 495, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 222/2020 Sb., které upravovalo zákaz vstupu na území České republiky s účinností od 1. 5. 2020, a bylo s účinností od 11. 5. 2020 po dobu trvání nouzového stavu (do 17. 5. 2020) nahrazeno obdobným usnesením vlády ze dne 4. 5. 2020 č. 495, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 226/2020 Sb. Zákaz vycestování z území České republiky již těmito usneseními vlády stanoven nebyl.

[35] Stěžovatel se domnívá, že jeho návrh neměl být městským soudem odmítnut, ale naopak meritorně posouzen. Za stěžejní námitku podané přípustné části kasační stížnosti lze dle Nejvyššího správního soudu považovat tvrzení stěžovatele o tom, že závěry usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, na nichž městský soud postavil své rozhodnutí, jej nezavazovaly, a tudíž se jimi neměl řídit, případně, že měl dát přednost uplatnění stěžovatelem specifikovaných náleží Ústavního soudu na projednávaný případ.

[36] V první řadě je však nutné konstatovat, že plenární usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, o které opřel své rozhodnutí městský soud a jehož závaznost i správnost jeho závěrů stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje, se přímo týká pouze jednoho z aktů napadených stěžovatelem v nyní posuzované věci, a to rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu. Dále toto usnesení Ústavního soudu specifikuje právní povahu jiného krizového opatření vlády (č. 85/2020 Sb.), než je nyní napadené krizové opatření č. 76/2020 Sb., a také právní povahu tří mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví vydaných podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Povaha nyní napadeného krizového opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb. ovšem naproti tomu byla předmětem posuzování Ústavního soudu (společně s jinými krizovými opatřeními odpůrkyně, resp. mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví) v jeho pozdějších plenárních usneseních ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a sp. zn. Pl. ÚS 13/20, která tedy byla Ústavním soudem vydána až po rozhodnutí městského soudu v předmětné věci. Pro úplnost lze ještě konstatovat, že obdobná argumentace Ústavního soudu se objevuje rovněž v jeho usneseních ze dne 21. 4. 2020, Pl. ÚS 7/20 a ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20, jejichž předmětem bylo krizové opatření vlády č. 122/2020 Sb., a také v nejnovějším usnesení pléna ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, které se vedle krizového opatření vlády č. 106/2020 Sb. a jednoho z mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví zabývá opět též povahou rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu (předmětem dalšího souvisejícího usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 12/20, bylo výhradně příslušné mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví a tvrzený zásah Ministerstva zdravotnictví a vlády do práv stěžovatelek v uvedené věci).

[37] Přitom je vhodné připomenout z těchto zmiňovaných rozhodnutí Ústavního soudu především ty pasáže, které se týkají přímo právních aktů napadených stěžovatelem v nynějším případě. V usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, většinové stanovisko pléna Ústavního soudu k povaze rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu konstatovalo:

„21. S ohledem na argumentaci stěžovatelky se Ústavní soud nejprve zabýval základní otázkou, zda je ústavněsoudní přezkum předmětného usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu vůbec možný - zda je k němu Ústavní soud příslušný; k tomu je třeba zaměřit se na samotnou podstatu uvedeného aktu, svou povahou aktu výjimečného, jedinečného a do značné míry nezařaditelného pod právněteoretické definice.

22. Podle čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky může vláda vyhlásit nouzový stav v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Podle druhého odstavce stejného ustanovení vláda o vyhlášení nouzového stavu neprodleně informuje Poslaneckou sněmovnu, která je může zrušit. Podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky se nouzový stav může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území; současně s vyhlášením musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně (a v jakém rozsahu) se v souladu s Listinou omezují a které povinnosti (a v jakém rozsahu) se ukládají. V souladu s čl. 12 stejného zákona se rozhodnutí o nouzovém stavu zveřejňuje v bromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon; účinnosti nabývá okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.

23. Speciální procedurální formu soudního přezkumu rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu obecně nepředpokládá ani ústavní pořádek, ani zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). O nepřezkoumatelnosti vládního vyhlášení nouzového stavu v režimu správního soudnictví i v režimu ústavního přezkumu panuje shoda v komentářové literatuře (viz např. Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1154-1155; či Mareš, M. a Novák, D. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 53).

24. Tvrdí-li stěžovatelka, že předmětné usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu je opatřením obecné povahy, je třeba její názor odmítnout zejména s ohledem na skutečnost, že vládní rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu nepředstavuje jednu z forem realizace veřejné správy přijatou správním orgánem. Vláda nouzový stav vyhláší na základě ústavního zákona, a činí tak v rámci své exekutivní funkce, která nemá charakter správní, nýbrž ústavní. Rozhodnutí o nouzovém stavu není primárně zaměřeno na jednotlivé fyzické nebo právnické osoby, neboť vyhlášení samotné pro ně není závazným aktem, který by jim ukládal, měnil či rušil konkrétní práva a povinnosti jakožto adresátům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě. Vynutitelná pravidla chování obsahují až konkrétní realizační opatření, která jsou na základě rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu vydávána.

25. Ze stejných důvodů nelze rozhodnutí vlády o nouzovém stavu považovat ani za (jiný) právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) nebo § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. V případech přezkumu právních předpisů je příslušnost Ústavního soudu vymezena především předmětem řízení: Ústavní soud nemůže přezkoumávat právní akty, které (ani „jiným“) právním předpisem nejsou z hlediska formy (název, procedura, zveřejnění příslušným publikačním orgánem), obsahu (neobsahují právní normy) či funkce (nemají regulovat chování) [srov. Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 224]. Z judikatury Ústavního soudu přitom vyplývá, že klasifikaci pramenů práva je nutno odvinout v první řadě od obsahu právní normy [viz náleží sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.) či náleží sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.)]. Vyhlášení nouzového stavu je ad hoc rozhodnutím - týká se individuálního případu mimořádné situace a neobsahuje žádné opakovatelné pravidlo. Samotné rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu rovněž nemá právněnormativní obsah, v důsledku čehož neplní funkci právního předpisu.

26. Vyhlášení nouzového stavu vládou je v nyní projednávané věci primárně aktem aplikace ústavního práva; představuje „akt vládnutí“, který má normativní dopad, zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu a je „přezkoumatelný“ primárně demokraticky zvoleným politickým („nesoudním“) orgánem, kterým je Poslanecká sněmovna. Nestanovil-li zákonodárce vhodný standard soudního přezkumu formou speciálních

pokračování

*procesních pravidel, nelze na politické rozhodnutí o nouzovém stavu aplikovat tradiční ústavněprávní přezkum proporcionality. Vláda za vyhlášení nouzového stavu nese politickou odpovědnost, neboť odpovídá Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy), která pak může naplnit kontrolní funkci ve smyslu čl. 5 odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti republiky. Podstatu nepřezkoumatelnosti některých aktů výstižně vyjadřuje J. Kysela, podle kterého „je totiž zřejmé, že budou-li soudy přezkoumávat veškerá rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci, budou to do značné míry nakonec soudy, a nikoliv tyto orgány, kdo danou věc rozhodnou“ (Kysela, J. Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie. Praha: Leges, 2014, str. 299). Jak se ostatně podává z napadeného usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, vybláňuje se jím nouzový stav bez určení konkrétních omezení základních práv a svobod a bez uložení jakýchkoliv povinností; tím se napadené usnesení liší od předchozích rozhodnutí vlády o nouzovém stavu - viz dále.*

27. *Absence soudní kontroly vyhlášení nouzového stavu není absolutní a lze si představit okolnosti, za kterých by sám Ústavní soud mohl (a měl) posoudit, zejména na základě návrhu politické menšiny, zda byl nouzový stav řádně vyhlášen, zda měl zamýšlené ústavněprávní účinky, a následně i rozhodnout o zákonnosti či ústavnosti navazujících realizačních aktů, a to s odkazem na čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, případně i na čl. 10 a 10a Ústavy. Akt vyhlášení nouzového stavu by Ústavní soud mohl zrušit, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.*

28. *K právě uvedenému je třeba zdůraznit ještě následující: Z čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky vyplývá, že určit omezovaná práva i jejich rozsah je třeba spolu s vyhlášením nouzového stavu. V nyní projednávané věci vláda rozhodnutí o nouzovém stavu přijala a publikovala samostatně formou usnesení, přičemž konkrétní povinnosti i jejich rozsah stanovila až v navazujících opatřeních. Uvedený postup se formálně liší od postupu vlády zvoleného v minulosti při vyhlášení nouzových stavů [viz např. rozhodnutí vlády ze dne 2. 6. 2013 vyhlášené pod č. 140/2013 Sb. (přijaté v souvislosti s povodněmi), rozhodnutí vlády ze dne 24. 1. 2007 vyhlášené pod č. 11/2007 Sb. (přijaté v souvislosti s větrnou kalamitou) či rozhodnutí vlády ze dne 2. 4. 2006 vyhlášené pod č. 121/2006 Sb. (přijaté rovněž v souvislosti s povodněmi)].*

29. *Postup vlády, která nejprve vydala samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a následně stanovila konkrétní krizová opatření, jimiž byla implicitně omezena základní práva (a jejich rozsah) a ve kterých zároveň byly uloženy povinnosti (a jejich rozsah), není protiústavní. Vláda vymezila v usnesení o vyhlášení nouzového stavu omezovaná práva odkazem na § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona a na další konkretizující usnesení vlády. I přesto, že je takové implicitní vymezení obecné a neurčité, nelze je považovat za excesivní porušení či zneužití ústavního práva. Z uvedeného formálního nedostatku nelze vyvozovat neplatnost rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, jelikož příliš striktní hodnocení formálních náležitostí by zcela pomijelo vážnost a mimořádnost situace, která k vyhlášení nouzového stavu vedla. Jak je uvedeno výše, kontrolní odpovědnost je zajištěna primárně ze strany Poslanecké sněmovny, přičemž ochrana základních práv je garantována soudním přezkumem konkrétních opatření omezujících základní práva a svobody.*

30. *Lze tedy uzavřít, že neobsahuje-li samotné rozhodnutí o nouzovém stavu ve smyslu čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky přímo konkrétní krizová opatření, je jeho přímý a „izolovaný“ přezkum Ústavním soudem v zásadě vyloučen, neboť v takovém případě jde primárně o akt vládnutí politického charakteru. Naopak - v případě, že by konkrétní krizová opatření byla stanovena přímo v rozhodnutí o nouzovém stavu, přezkum Ústavního soudu by nemohl být absolutně vyloučen vůči té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování, což však není případ nyní projednávané věci.*

31. *Konečně je třeba uvést, že byt' vláda publikovala rozhodnutí o nouzovém stavu ve Sbírce zákonů jako usnesení (v rozporu s čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti republiky), na povaze a účinnosti samotného vyhlášení to nic nemění. Podstatu čl. 12 je totiž nutné spatřovat zejména ve skutečnosti, že publicita vyhlášení nouzového stavu musí být maximální, a tedy účinná a efektivní. Otázku, zda rozhodnutí o nouzovém stavu bylo vyhlášeno způsobem maximálně účinným a předvídatelným, musí posoudit Poslanecká sněmovna, případně soudy při přezkumu navazujících realizačních opatření (viz bod 27). Ústavní soud v tomto ohledu pouze uvádí,*

že poskytuje-li právní řád řadu způsobů publikace rozhodnutí o nouzovém stavu prostřednictvím bromadných sdělovacích prostředků, měla by jich vláda využít plně a komplexně tak, aby se o vyhlášení nouzového stavu mohl dozvědět opravdu každý. Oznámení nouzového stavu (jen) na tiskové konferenci vhodným způsobem publikace v případě tak závažného aktu podle Ústavního soudu není - na jeho rozhodnutí to však nic nemění.“ (důraz doplněn Nejvyšším správním soudem).

[38] Tyto své úvahy Ústavní soud v podstatě zopakoval i ve svém následném plenárním usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20.

[39] Podstatný pro nyní posuzovanou věc je tedy především závěr Ústavního soudu, že rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu není z materiálního ani z formálního hlediska opatřením obecné povahy. Z většinových stanovisek pléna Ústavního soudu tedy jednoznačně vyplývá, že tento akt odpůrkyně nemůže být přezkoumán soudy rozhodujícími ve správním soudnictví v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s.

[40] Obdobně v usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, Ústavní soud k povaze krizových opatření odpůrkyně obecně a dále přímo k povaze krizového opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb. konstatoval:

*„15. Napadená usnesení vlády jsou krizovými opatřeními, ke jejichž vydání je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu jako orgán krizového řízení podle § 5 a 6 krizového zákona. Ustanovení § 8 krizového zákona stanoví, že vláda vydává krizová opatření rozhodnutím. Touto formou realizuje svá oprávnění podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, který předpokládá, že vláda současně s vyhlášením nouzového stavu vymezí, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají (srov. usnesení ze dne 21. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 7/20, body 21-23, usnesení ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 43-45).*

*16. Oprávnění stanovit povinnosti a omezení základních práv a svobod rozhodnutím vlády podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky je zvláštní úpravou vůči čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Již zmíněný čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky nicméně umožňuje, aby zákon vymezil pouze základní práva a svobody, do nichž může být zasazeno povinnostmi stanovenými rozhodnutím vlády, a vládě tak ponechal uvážení, jaké konkrétní povinnosti a v jakém rozsahu stanoví. V tomto případě tedy ústavní zákon připouští, aby byl základ určité povinnosti vymezen nikoli v zákoně, ale teprve v rozhodnutí vlády, aniž by tím omezoval možnost stanovit zákonem meze tohoto oprávnění vlády (jak činí § 6 krizového zákona v jednotlivých pododstavcích, kde specifikuje možné typy krizových opatření). Obdobně lze nahlížet i na vztah uvedeného oprávnění ke čl. 4 odst. 2 Listiny, podle něhož meze základních práv a svobod mohou být za podmínky stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. Rozsah tohoto oprávnění brání tomu, aby byla rozhodnutí vlády podle § 5 a 6 krizového zákona nejen formálně, ale i materiálně považována za nařízení vlády podle čl. 78 Ústavy, která mohou být vydávána výlučně ke provedení zákona a v jeho mezích (srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 7/20, body 21-22, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 43-44).*

*17. Samotné označení aktu vlády jako „rozhodnutí“ z něj ještě nečiní rozhodnutí orgánu veřejné moci, jehož zrušení se lze domáhat v řízení o ústavní stížnosti. Z čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky vyplývá, že předmětem rozhodování vlády je stanovení povinností a úprava omezení základních práv a svobod na dobu trvání nouzového stavu a pro území, pro které byl nouzový stav vyhlášen. Ustanovení § 5 a 6 krizového zákona poskytují vládě široký prostor ke vymezení povinností či omezení tvořících obsah krizového opatření, jakož i osob a území, jichž se toto krizové opatření má týkat. Může jít o stanovení obecného pravidla chování adresovaného neurčitému počtu osob. Není ale vyloučeno, aby se krizové opatření týkalo i jen určité konkrétní věci nebo dopadalo na určitý konkrétně vymezený okruh adresátů. Ostatně § 2 písm. c) krizového zákona vymezuje krizové opatření jako organizační nebo technické opatření určené ke řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob. Nemusí nutně jít*

pokračování

*o normativní právní akt, ale v úvahu přicházejí nejrůznější varianty právních aktů. Pojem krizového opatření prostě zahrnuje vše, co musí vláda činit na základě ústavního zmocnění ke zvládnutí krizové situace.*

18. *Různá povaha krizových opatření ovšem nic nemění na tom, že tyto akty mohou být vydávány jen na základě zmocnění a v mezích stanovených ústavním pořádkem a že jimi nesmí být zasahováno do základních práv a svobod v rozporu s Listinou. Tato skutečnost je výslovně zdůrazněna v čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, podle něhož může vláda současně s vyhlášením nouzového stavu omezit práva jen „v souladu s Listinou“. Stanovení určité povinnosti nebo omezení krizovým opatřením vlády neznamena, že by se vůči základnímu právu nebo svobodě, do něhož je tímto způsobem zasahováno, neuplatnil požadavek podle čl. 4 odst. 4 Listiny, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a že taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro která byla stanovena. Je vyloučeno, aby ústavně zaručená základní práva a svobody, do nichž by bylo zasazeno krizovým opatřením, byla vyňata z ochrany soudní moci ve smyslu čl. 4 Ústavy. Takovýto zásah musí vždy podléhat soudnímu přezkumu, a to přinejmenším ze strany Ústavního soudu. Krizová opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, sice mohou mít různou podobu a obsah, protože je nelze souborně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů, z hlediska řízení před Ústavním soudem však musí být vždy v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci.*

19. *Za situace, kdy krizová opatření ve formě rozhodnutí vlády podle § 8 krizového zákona mohou být právním předpisem i rozhodnutím či jiným zásahem orgánu veřejné moci, musí Ústavní soud tuto povahu krizového opatření v každém jednotlivém případě posoudit podle jeho obsahu. Napadená rozhodnutí vlády, jež měla být vydána podle § 5 písm. c), § 6 odst. 1 písm. b) a § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona a jejichž obsah byl stručně shrnut výše, stanovila omezení svobody pohybu, jakož i oznamovací či jiné povinnosti osobám nacházejícím se na území České republiky. Část těchto povinností a omezení dopadala na všechny osoby, část z nich jen na osoby, které vstoupily na území České republiky, a část byla adresována jinak specifikovaným subjektům či státním orgánům. Vždy však šlo o obecnou regulaci, která upravuje svůj předmět a subjekty definičními znaky, a vztahuje se na celé území České republiky a na neomezený počet subjektů. Přehlédnout nelze ani to, že napadená rozhodnutí vlády byla stejně jako zákon vyhlášena ve Sbírce zákonů. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že tato rozhodnutí vlády byla právním předpisem [srov. náleží ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)].*

20. *Ze stejných důvodů Ústavní soud zároveň nepřisvědčil tvrzení stěžovatele, že jde o opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu, případně podle § 101a soudního řádu správního. Opatření obecné povahy je institutem podústavního práva, jehož smyslem je umožnit orgánům veřejné správy stanovit jedním právním aktem práva a povinnosti obecně určenému okruhu adresátů v konkrétní věci [srov. náleží ze dne 29. 3. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2087/07 (N 67/56 SbNU 757)], aniž by tak bylo nutné činit prostřednictvím individuálních právních aktů vydaných zvlášť vůči každému jednotlivému adresátovi, na něž se má toto opatření vztahovat, což by v mnoha případech nebylo fakticky možné. Tento institut „představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé“. Platí totiž, že v určitých situacích činnost veřejné správy vyžaduje přijímání i takových správních aktů, které „nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů“ [náleží ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409)].*

21. *Konkrétnost věci, která by umožnila považovat napadená rozhodnutí vlády za opatření obecné povahy, podle Ústavního soudu dána není. Nelze ji spatřovat toliko v tom, že tato rozhodnutí stanoví povinnosti a omezení za účelem zamezení ohrožení zdraví v souvislosti s prokázaným výskytem koronaviru na území České republiky. Požadavek konkrétnosti věci vyžaduje, aby byl ve správním aktu skutkově vymezen určitý konkrétní předmět regulace (konkrétní případ), což lze zkoumat z různých hledisek, zejména podle kritéria prostorového nebo věcného, ale také časového, teleologického a obsahového (viz Babyřová, L., Hejč, D. Opatření obecné povahy*

*v teorii a praxi. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 24-26).* Takovéto vymezení se však z napadených rozhodnutí vlády při celkovém zohlednění jejich obsahu nepodává.

22. Vzhledem k tomu, že napadená rozhodnutí vlády měla povahu právního předpisu *sui generis*, Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. Stěžovatel by mohl podle § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o Ústavním soudu podat návrh na zrušení napadených rozhodnutí vlády, respektive – s ohledem na to, že již jsou zrušena – na vyslovení jejich neústavnosti [srov. náleží ze dne 27. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/17 (N 33/88 SbNU 457; 69/2018 Sb.)], jen společně s ústavní stížností proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod, jestliže jejich uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Jen v případě podání takovéto ústavní stížnosti by bylo možné přezkoumat, zda stěžovatelem namítaný zákaz vycestování z území České republiky mohl být přijat na základě § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, jenž umožňuje zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území (a to přestože je zjevné, že tento zákaz může být s ohledem na účel tohoto ustanovení, jímž je řešení krizové situace na území České republiky, stanoven jen ve vztahu k území České republiky, a nikoli ve vztahu k zahraničí). Žádné takovéto rozhodnutí nebo jiný zásah ale stěžovatel nenapadá.

23. Stěžovatel svým tvrzením, že mu napadená rozhodnutí vlády zabránila uskutečnit plánovanou cestu do zahraničí, ztotožňuje zásah do svých základních práv a svobod právě s těmito rozhodnutími. Jejich povaha právního předpisu nicméně vylučuje, aby na ně bylo možné nahlížet jako na „jiný zásah“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť právní předpis není rozhodnutím či jiným zásahem orgánu veřejné moci [např. usnesení ze dne 3. 10. 1996 sp. zn. III. ÚS 246/96 (U 25/6 SbNU 583)]. Pokud se tedy stěžovatel ústavní stížností domáhal přímo zrušení napadených rozhodnutí vlády, jde o návrh na zrušení právního předpisu, k němuž stěžovatel bez splnění podmínky podle § 74 zákona o Ústavním soudu zjevně nebyl oprávněn.“ (důraz doplněn Nejvyšším správním soudem).

[41] Obdobně se Ústavní soud vyjádřil k povaze krizového opatření č. 76/2020 Sb. jakož i pozdějšího obdobného krizového opatření č. 142/2020 Sb., ve svém unesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20:

„22. Napadené akty vlády se vztahovaly na celé území České republiky, prostorové kritérium tedy ukazuje spíše na obecnost předmětu. Regulace zároveň nebyla omezena na přesně vymezené věci (předměty) a jde o plošné omezení pohybu osob, který nebyl vyčerpán individuálním jednáním. I přesto, že úprava byla přijata na základě akutní potřeby boje proti epidemii a původně byla omezena na určitý časový úsek, je nutné přiblížit právě (především) k obecnosti stanoveného předmětu regulace z hlediska prostorového. Při zohlednění de facto absolutní obecnosti adresátů dané regulace (tj. všechny osoby na území státu) lze dospět k závěru, že napadené akty vlády mají normativní povahu (co do předmětu i adresátů).

23. Právně normativní obsah, který je vymezen obecným předmětem i třídou subjektů napadených aktů vlády znamená, že byt' nejsou nařízením ve smyslu čl. 78 Ústavy, mají povahu obecného normativního právního aktu. Na základě uvedeného závěru o obecnosti předmětu i adresátů předmětných usnesení proto Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené akty vlády mají materiálně povahu jiného právního předpisu *sui generis*. Ústavní soud by proto byl příslušný k projednání návrhu podaným oprávněnou osobou na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu, v rámci něhož by mohl přezkoumat, zda stěžovatelem namítaný zákaz vycestování z území České republiky mohl být přijat na základě § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, jenž umožňuje zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území.“ (důraz doplněn Nejvyšším správním soudem).

[42] Je tedy zřejmé, že byt' Ústavní soud připustil, že krizové opatření vlády vydané dle krizového zákona může mít nejrůznější povahu, a nelze tedy *a priori* ani vyloučit, že by se z materiálního hlediska mohlo jednat o opatření obecné povahy (a v tomto smyslu je třeba korigovat právní názor vyjádřený v napadeném usnesení městského soudu), dospěl

pokračování

ve dvou citovaných plenárních usneseních k jednoznačnému závěru, že předmětné krizové opatření č. 76/2020 Sb. z materiálního ani formálního hlediska opatřením obecné povahy není, neboť se jedná z hlediska jeho adresátů i předmětu o abstraktní normativní akt, tedy o právní předpis, který tudíž nemůže být samostatně přezkoumatelný ve správním soudnictví, ale pouze v řízení před Ústavním soudem, ovšem na základě návrhu k tomu oprávněných (privilegovaných) navrhovatelů.

### V.3 Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu

[43] Přitom je pravdou, že, jak upozorňuje odpůrkyně, Ústavní soud se k otázce závaznosti svých rozhodnutí ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy vyslovil např. ve svém plenárním nálezu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15, v němž rekapituloval i svou předchozí judikaturu k této otázce:

*„98. Ústavní soud se ve své předchozí judikatuře několikrát vyjádřil k závaznosti svých nálezů, která vyplývá z čl. 89 odst. 2 Ústavy, v němž se stanoví závaznost vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu pro všechny orgány a osoby. Podle převažující judikatury se závaznost netýká jen výroku rozhodnutí, ale též jeho odůvodnění v části obsahující tzv. nosné důvody rozhodnutí, tj. ratio decidendi (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/03, III. ÚS 252/04, IV. ÚS 301/05, Pl. ÚS 4/06).*

*99. Podrobný rozbor k „precedenční“ závaznosti nálezů Ústavního soudu pak Ústavní soud provedl především v nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05, ve kterém navázal na závěry formulované ve svém předchozím nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04.*

*100. Ústavní soud v těchto rozhodnutích zejména konstatoval, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy vyplývá pro obecné soudy povinnost rozhodovat v souladu s právním názorem vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezech, tedy povinnost sledovat ratio decidendi, tj. vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opíral. „Nesplnění těchto požadavků představuje porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy a představuje též porušení subjektivního základního práva dotčené osoby dle čl. 36 odst. 1 Listiny, totiž práva domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu“. (nálezy sp. zn. IV. ÚS 301/05, obdobně nálezy sp. zn. II. ÚS 2127/14).*

*101. Kromě argumentů založených na čl. 89 odst. 2 Ústavy zmínil Ústavní soud i smysl a účel efektivního a smysluplného koncentrovaného (specializovaného) ústavního soudnictví, které má „nezanedbatelnou funkci při sjednocování judikatury v oblasti ústavně zaručených kautel“. Vyložil, že z čl. 4 Ústavy, podle kterého jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci, vyplývá, že i obecné soudy mají povinnost poskytovat ochranu základním právům, přičemž Ústavní soud představuje autoritu sjednocující judikaturu v oblasti ústavní (srov. čl. 83 Ústavy). S tím souvisí často Ústavním soudem vyslovovaná doktrína o regulativních idejích a vyzářování ústavních principů do podústavního práva. Připustil však, že za určitých podmínek může dojít k její modifikaci nebo i překonání, neboť „vztahy mezi Ústavním soudem a obecnými soudy nejsou charakterizované jednosměrným diktátem“. Uvedl, že ve vztahu k „precedenčním“ judikátům Ústavního soudu tedy mohou obecné soudy ústavněprávní výklad vyložený v nálezu Ústavního soudu reflektovat, tedy ho následovat ve skutkové podobných případech, anebo přednést seriózní argumenty, které mohou vést k závěru, že vzhledem k relevantním skutkovým rozdílům není vhodné aplikovat již vyslovený princip v tomto dalším případě.*

*102. Nereflektovat (anebo nerespektovat) ústavněprávní výklad pak znamená, že obecný soud ratio decidendi nálezu Ústavního soudu jako východisko pro vlastní rozhodování neužije. Nereflektování ústavněprávních výkladů Ústavního soudu přitom může spočívat v tom, že obecný soud zcela opomene nálezy Ústavního soudu a jejich odůvodnění a tím jednoduše zanedbá ústavněprávní hledisko při rozhodování ve věci, která zahrnuje ústavněprávní prvek. V takových případech obecné soudy rozhodují zcela v rozporu s ústavní úpravou (tj. sdílená odpovědnost za ochranu ústavnosti, ale s Ústavním soudem majícím hlavní slovo). K nereflektování nálezu Ústavního soudu může dojít i tak, že ratio decidendi nálezu Ústavního soudu je zmíněno, ale není při*

rozhodování bráno v úvahu, např. v podobě otevřeného odmítnutí jeho následování nebo v předstírání, že byl respektován, ač ve skutečnosti byl odmítnut (srov. např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 4/06).

103. Ústavní soud připustil i postup, kdy za splnění některých podmínek obecný soud odmítne aplikovat ústavněprávní výklad Ústavního soudu, a náleží tak reflektován není: „nutnost zpravidla postupovat podle ratio decidendi jeho rozhodnutí nemá za následek kategorickou neměnnost výkladu či aplikace práva“.

104. Mezi tyto podmínky především patří naprostá výjimečnost, ospravedlňující takový postup. Ústavní soud naznačil, které okolnosti dovolují odchýlit se od dosavadního právního názoru; totiž dojde-li „následnému sbledání dostatečných relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty, ve svém soubornu konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem a svědčícími tak pro změnu judikatury a za situace, kdy obecný soud přednese ústavněprávní argumentaci přesvědčivě přinejmenším konkurující obecně platným tezí vyloženým v náleží“.

105. Dále uvedl, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy vyplývá rovněž maxima zákazu svévolné interpretace náleží Ústavního soudu. Důsledkem této maximy je „další maxima, a sice že obecné soudy mohou přednést konkurující úvahy pouze v dobré víře. To znamená, (...), že se obecný soud smí odchýlit od judikátů Ústavního soudu a přednést konkurující úvahy jenom na základě vlastního upřímného a pevného přesvědčení pramenícího z objektivně ospravedlnitelných důvodů, že v souladu s ústavněprávními výklady Ústavního soudu obecně se buď dotýčný judikát na skutkově odlišný případ aplikovat nemůže (tzv. „distinguishing“ čili odlišení), anebo je-li na základě jeho interpretace anebo pochopení principů a pravidel v právním řádu jako celku (nejenom, ale především, ústavněprávních principů a pravidel) přesvědčen, že Ústavní soud může a měl by dotýčný ústavněprávní výklad znovu uvážit.“

[44] Obdobně k dané otázce judikoval v řadě svých rozhodnutí též Nejvyšší správní soud. Např. v rozsudku ze dne 3. 12. 2009, č. j. 2 Aps 2/2009 – 52, publ. pod č. 2000/2010 Sb. NSS, zdejší soud konstatoval:

„Platí totiž, že právní názor, obsažený v odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu a mající precedenční dopady, je obecně závazný při řešení typově shodných případů, tj. i nad rámec konkrétní rozhodované věci. Pro tento závěr svědčí zejména princip rovnosti v právech a princip předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci. Z těchto principů totiž plyne právo každého na stejné rozhodování v typově obdobných případech, což současně vylučuje libovůli při aplikaci práva.“

Z rozhodovací praxe Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu nicméně zároveň plyne, že ústavní kautela závaznosti právního názoru obsaženého v náleží Ústavního soudu pro posouzení skutkově obdobných případů neplatí bezvýjimečně. Ústavní soud tak např. v odůvodnění náleží ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (<http://nalus.usoud.cz>), konstatoval, že „(o)becný soud je povinen respektovat vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se opíral výrok náleží Ústavního soudu, při rozhodování následujících skutkově obdobných případů. Postup obecného soudu, jenž právní názor v náleží vyjádřený odmítne respektovat, není v rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy, pokud je z opodstatněných a důkladně vysvětlených důvodů přesvědčen o tom, že je nutno právní závěry prezentované Ústavním soudem revidovat. Důvodem ospravedlňujícím takový postup však nejsou pouhá tvrzení obecného soudu, že právní názory Ústavního soudu jsou argumentačně nezpochybnitelné, že judikatura Ústavního soudu je v přípodobitelných věcech nekonzistentní a že je respektuhodná jen tehdy, naznačuje-li podrobně další rozhodovací praxi. Reflektování ústavněprávních výkladů Ústavního soudu nemůže záviset na tom, zda jsou orgány veřejné moci subjektivně přesvědčeny o jeho správnosti a dostatečné přesvědčivosti. Obecné soudy musí zajistit užitím interpretačních principů rozumnou aplikaci náleží Ústavního soudu i v případě, že jeho judikatura není zcela jednotná a konzistentní, přičemž nalézání konzistentní linie v ústavní judikatuře musí být činěno v dobré víře.“ Ústavní soud dovodil, že „samotná polemika Nejvyššího správního soudu s ústavněprávním výkladem Ústavního soudu...“ a jeho nereflektování v napadeném rozsudku, nemohou být považovány bez dalšího za odmítnutí respektovat Ústavní soud nebo dokonce za porušení článku 89 odst. 2 Ústavy.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 9. 2005, č. j. 2 Afs 180/2004 - 44 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)),



pokračování

*konstatoval, že „setrvalou a vnitřně nerozpornou judikaturu Ústavního soudu nelze vnímat jako naroven postavenou právním předpisům (zákonům), nýbrž jako závazná interpretační vodítka při rozhodování ve skutkové a právně obdobných věcech, od nichž je sice možný odklon, to však pouze ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech...“. Těmi mohou být dle Nejvyššího správního soudu výjimečné případy, „a to např. ... pokud by došlo ke změně právní úpravy; tato judikatura by byla vnitřně nesourodá a nepředstavovala by proto tzv. ustálenou (konstantní) judikaturu; nevypovídala by se dostatečně se všemi možnými a uplatněnými zásadními argumentačními pozicemi a zároveň by bylo z obsahu takového rozhodnutí a z konkrétních okolností věci patrné, že k tomuto nevypovídání nedošlo záměrně, nýbrž v důsledku opomenutí anebo by došlo k zásadní změně společenských či ekonomických poměrů, což by obecný soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě odůvodnil“.*

[45] V nyní posuzované věci výše citovaná plenární usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a sp. zn. Pl. ÚS 13/20, a ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, byť posuzovala povahu týchž aktů odpůrkyně, které jsou napadeny rovněž návrhem stěžovatele, nevytváří pro Nejvyšší správní soud tzv. kasační závaznost zde vyjádřených právních názorů, jak se domnívala odpůrkyně, neboť se nejedná o tutéž věc mezi týmiž účastníky řízení, kde by po zrušujícím nálezu Ústavního soudu byly správní soudy i správní orgány v dalším řízení bezpodmínečně vázány právním názorem Ústavního soudu (k tomu viz náleze Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, body 57 a 58, obdobně také náleze Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 6 A 76/2001 – 143).

[46] Je rovněž pravdou, jak upozorňuje stěžovatel, že i precedenční závaznost citovaných rozhodnutí Ústavního soudu je v tomto případě do určité míry oslabena tím, že jde o usnesení, nikoliv nálezy Ústavního soudu, neboť se svou povahou nejedná o meritorní rozhodnutí. V nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, přitom Ústavní soud uvádí, že „*povinnost respektovat dřívější rozhodnutí Ústavního soudu se vztahuje primárně (a téměř výlučně) na nálezy; v případě, že by soud přikládal precedenční účinek usnesení, stejně jeho sílu převáží precedenční účinek nálezu*“. Zároveň ovšem Ústavní soud v témže nálezu konstatuje, že „*usnesení nejsou považována za závazná ani pro Ústavní soud, ani za obecně precedenčně významná. Přirozeně to neznamená, že nemohou mít za žádných okolností precedenční účinek a že proto vždy mohou a měla by být opomíjena. V tomto ohledu žádná pravidla neexistují*“.

[47] Závaznost usnesení Ústavního soudu je tedy nutné posuzovat případ od případu, přičemž v předmětné věci hraje zásadní roli především skutečnost, že právní názor Ústavního soudu na právní povahu napadených aktů odpůrkyně vyplývá nikoliv z usnesení běžného, tříčlenného senátu Ústavního soudu, např. o zjevné neopodstatněnosti ústavní stížnosti, ale jedná se o hned několik usnesení pléna Ústavního soudu, v nichž se navíc Ústavní soud vyslovil k zásadním ústavněprávním otázkám kontroly právních aktů vydávaných orgány moci výkonné v době nouzového stavu ze strany moci soudní, reprezentované na jedné straně Ústavním soudem a na straně druhé soudy rozhodujícími ve správním soudnictví. Je zřejmé, že mj. právě v otázce, které tyto akty vůbec podléhají soudnímu přezkoumání, případně v jakém rozsahu, jakož i v otázce, které z nich mohou být přímo napadeny před správními soudy např. v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a u kterých se naopak jejich zrušení lze přímo domáhat pouze v řízení před Ústavním soudem, a to navíc pouze na návrh privilegovaných navrhovatelů, musí mít konečné slovo právě Ústavní soud jakožto vrcholný soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy).

[48] Navíc vývoj judikatury Ústavního soudu nedal stěžovateli za pravdu v tom, že by názory Ústavního soudu původně vyjádřené zejména v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, byly ojedinělé. Jak již bylo konstatováno, závěr, že krizové opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb. není opatřením obecné povahy, již v současné době vyplývá jednoznačně ze dvou výše citovaných plenárních usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a sp. zn. Pl. ÚS 13/20, přičemž nejen v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, ale i v dalších

třech takových usneseníh (ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20 a ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20) byla jiná krizová opatření odpůrkyně, svou povahou srovnatelná s krizovým opatřením č. 76/2020 Sb., posouzena obdobným způsobem. V usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, navíc byl také znovu potvrzen závěr, podle něhož ani rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu není opatřením obecné povahy.

[49] Pro závaznost vyjádřeného právního názoru je také velmi podstatné, že Ústavní soud posuzoval ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 8/20, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a sp. zn. Pl. ÚS 13/20 skutečně povahu týchž aktů odpůrkyně, u jakých tak má nyní učinit Nejvyšší správní soud, tedy rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a krizové opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb., není tedy možné, aby se Nejvyšší správní soud od závěrů Ústavního soudu jakkoli skutkově odlišil (viz výše citovaný náleží Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15, bod 105).

[50] Přesto si lze představit, že by se Nejvyšší správní soud i v této situaci rozhodl od relevantních závěrů Ústavního soudu odchýlit, pokud by pro takový postup měl velmi silné a přesvědčivé argumenty, které by byl potom povinen, v souladu s citovanou judikaturou k precedenční závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, ve svém rozhodnutí podrobně předestřít a tím vyzvat Ústavní soud k tomu, aby svou právní pozici ještě jednou zvážil a případně revidoval. Nejvyšší správní soud však v posuzovaném případě důvody pro takový postup neshledal, a to tím spíše, že stěžovatel ve své kasační stížnosti žádné takové přesvědčivé důvody ani nenabízí.

#### *V.4 Vypořádání dalších námitek stěžovatele*

[51] V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že jeho úkolem není hodnotit veškeré dílčí otázky, jimiž se Ústavní soud v citovaných usneseníh zabýval. Podstatný pro posuzovanou věc je pouze závěr, že ani rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu ani její krizové opatření č. 76/2020 Sb. nejsou opatřeními obecné povahy. Pokud se tedy stěžovatel dovolával odlišných stanovisek některých ústavních soudců přijatých k citovaným usnesením Ústavního soudu, lze připustit, že mohou být v mnohém inspirativní a pro budoucí judikatorní směřování Ústavního soudu významná. Některé tyto disenty se vyslovují pro možnost kontroly ústavnosti rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu ze strany Ústavního soudu v širším rozsahu, než jaký připouští většinové stanovisko, jiné vytykají většinovým stanoviskům určitou nedůslednost (i terminologickou) při řešení důležité otázky, zda jsou jednotlivá posuzovaná krizová opatření vlády skutečně tzv. jinými právními předpisy ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, tedy podzákonými právními předpisy, nebo zda jde, i vzhledem k jejich právnímu základu přímo v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR, o právní předpisy *sui generis*, které mají vlastně právní sílu zákona. Zásadní pro rozhodnutí v nyní posuzované věci je však nejen to, že pro Nejvyšší správní soud musí být určující především stanovisko většiny pléna Ústavního soudu, ale též skutečnost, že žádné z uplatněných odlišných stanovisek netvrdí, že by rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu či jednotlivá posuzovaná krizová opatření, včetně krizového opatření č. 76/2020 Sb., měla být opatřeními obecné povahy.

[52] Stěžejním bodem kasační stížnosti je přesvědčení stěžovatele, že v případě obou napadených aktů odpůrkyně se materiálně jedná o opatření obecné povahy. Jak konstatuje Ústavní soud též v citovaných usneseníh, v právní teorii i praxi je opatření obecné povahy označováno za smíšený, hybridní akt orgánu veřejné správy, který není právním předpisem ani správním rozhodnutím, neboť má určité prvky jak normativních právních aktů na straně jedné, tak i individuálních správních aktů na straně druhé. Opatření obecné povahy se vyznačuje konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, jde tedy o úkon správního

pokračování

orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, či nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07).

[53] Při hodnocení povahy napadeného aktu z hlediska možnosti jeho soudního přezkoumání je nutné primárně vycházet z toho, jak daný akt označuje zákonodárce, resp. ústavodárce. Jestliže zde není zjevný rozpor mezi zákonem přiznanou formou a skutečným obsahem napadeného aktu, měl by soud vůli zákonodárce respektovat (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65, publ. pod č. 2321/2011 Sb. NSS, či plenární nálezný Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11). V případě, že se objeví rozpor mezi stanovenou formou a obsahem napadeného aktu, je nezbytné posoudit naplnění již zmiňovaných pojmových znaků opatření obecné povahy, tedy konkrétnosti jeho předmětu, který dané opatření upravuje, a obecnosti adresátů, na které dopadá, přičemž z hlediska projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je nutné současné splnění obou uvedených znaků (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59, publ. pod č. 2009/2010 Sb. NSS, či nálezný Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07). Z uvedeného tedy plyne, že v případě posuzování, který správní akt lze považovat za opatření obecné povahy, se uplatní podle judikatury Ústavního soudu, ale i Nejvyššího správního soudu, tzv. formálně-materiální pojetí.

[54] V intencích této judikatury postupoval Ústavní soud i v citovaných usneseních při posuzování otázky, zda jsou rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a krizové opatření č. 76/2020 Sb. opatřeními obecné povahy. Jeho závěry tak nejsou v rozporu se zmiňovaným plenárním nálezným Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, jak namítal stěžovatel, neboť jeho východiska Ústavní soud naopak v předmětných usneseních aplikoval. Vzhledem k tomu, že ani ústavní zákon o bezpečnosti ČR ani krizový zákon nestanoví právní formu předmětných aktů odpůrkyně (výraz „rozhodnutí o nouzovém stavu“ použitý v čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, resp. výraz „rozhodnutí o krizových opatřeních“ použitý v § 8 krizového zákona, neznamená, že by se mělo v obou případech jednat o individuální správní akty), zabýval se Ústavní soud při řešení uvedené otázky výlučně jejich materiální povahou a dospěl k závěru, že ani jeden z nich, byť z různých důvodů, neodpovídá zmiňované materiální definici opatření obecné povahy. Není třeba, aby Nejvyšší správní soud již výše citovanou argumentaci Ústavního soudu na tomto místě znovu opakoval, podstatné je, že proti ní stěžovatel nepostavil pádné argumenty, které by svědčily o nesprávnosti závěrů Ústavního soudu v této otázce.

[55] Pokud jde o rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu, stěžovatel sice polemizuje s názorem Ústavního soudu, že samotné vyhlášení nouzového stavu přímo nezakládá jednotlivcům práva a povinnosti, avšak sám nepopisuje, jakým způsobem jsou dle něj u tohoto aktu odpůrkyně naplněny zmiňované materiální znaky opatření obecné povahy. Svůj názor sice stěžovatel opírá o výše zmiňovaný komentář k čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, avšak autor příslušné pasáže komentáře nijak nezdůvodnil, proč se domnívá, že „[p]o formální stránce je vyhlášení nouzového stavu (stejně jako vyhlášení stavu obrození státu nebo válečného stavu) tím, co teorie a procesní praxe i předpisy procesního správního práva nazývají opatřením obecné povahy“. Sám tento autor však, jak si povšiml rovněž Ústavní soud v předmětném usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, hned v následujících větách vylučuje, že by takové „opatření obecné povahy“ podléhalo kognici správních soudů: „Vystává samozřejmě otázka, zda v takovém případě by nebyla tato opatření přezkoumatelná v rámci správního soudnictví Městským soudem v Praze k návrhu kohokoliv, kdo by jimi byl dotčen. Jakkoliv je tato úvaha lákavá, je třeba ji z hlediska logiky ústavního práva zcela odmítnout, a to z následujících důvodů: Všechny tři „stavy“ jsou nástrojem předvídaným ústavním pořádkem a v praxi existují od roku 1993 (válečný stav), resp. od roku 1998 (nouzový stav a stav obrození státu). Ústavodárce je do ústavního pořádku vložil, aniž by jakkoli předvídal nebo předpokládal jejich přezkoumání obecným

soudem, což učinil nepochybně při plném vědomí a po zralé úvaze. Pozdější kroky zákonodárce, které vytvořily v rámci obvyčejného práva nástroj přezkumu opatření obecné povahy, nemohly na poměrech ústavního pořádku nic změnit. Hypotetická absurdní situace, kdy je vyhlášení válečného stavu napadeno před Městským soudem v Praze nepřátelskou válčí mocností zastoupenou svým zastupitelským úřadem a kdy navrhovatel bravě doloží dotčení svých práv a dovolává se nepřiměřenosti napadeného kroku, je sama o sobě potvrzením závěru, že jakýkoli soudní přezkum ústavodárce nezamýšlel.“ Ke shodnému závěru, pokud jde o nemožnost přezkoumání rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu ve správním soudnictví, dospěl i další komentář k ústavnímu zákonu o bezpečnosti ČR (viz Mareš, M., Novák, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: Komentář*. Praha 2019: Wolters Kluwer, a. s. dostupné z: informační systém ASPI).

[56] Obdobně ani proti závěru Ústavního soudu o tom, že krizové opatření č. 76/2020 Sb. nesplňuje nezbytný materiální znak opatření obecné povahy, jímž je konkrétnost jeho předmětu, nepostavil stěžovatel žádné relevantní argumenty, pouze uváděl, že dané krizové opatření je charakterizováno „konkrétně stanovenými zákazy a příkazy (konkrétnost předmětu)“. Taková argumentace je ovšem samozřejmě absurdní, neboť každá, i normativním aktem stanovená právní povinnost musí být jistě formulována dostatečně „konkrétně“, tedy jednoznačně a určitě, aby byla právně vynutitelná, to však ještě nevede k závěru o konkrétním předmětu dané právní regulace. Opačný výklad by vedl k absurdnímu závěru, že by za opatření obecné povahy musely být považovány v podstatě veškeré zákony a jiné právní předpisy.

[57] Pokud stěžovatel poukazuje na definici krizového opatření dle § 2 písm. c) krizového zákona a vytýká Ústavnímu soudu, že se s ní ve svém usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, nevypořádal, měl by věnovat pozornost pozdějšímu výše citovanému usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, v němž Ústavní soud právě s odkazem na uvedené ustanovení připustil, že krizové opatření vlády vydané dle krizového zákona může mít nejrůznější povahu, podstatné pro nyní posuzovanou věc však je, že právě krizové opatření č. 76/2020 Sb. Ústavní soud za opatření obecné povahy nepovažuje.

[58] Stěžovatel dále argumentuje § 9 odst. 3 písm. c) krizového zákona, který svěřuje ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům pravomoc určit k ochraně kritické infrastruktury v jejich působnosti opatřeními obecné povahy prvky kritické infrastruktury a prvky evropské kritické infrastruktury. V tomto případě tedy krizový zákon přímo předepisuje formu, jakou mají uvedené akty ústředních správních úřadů mít, není však jasné, jakou souvislost má tato skutečnost s krizovými opatřeními vlády vydávanými dle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR ve spojení s § 6 a § 2 písm. c) krizového zákona, u nichž zákon jejich konkrétní formu, nad rámec formulace, že jde o „rozhodnutí o krizových opatřeních“, nestanoví a je tedy třeba u každého z nich vždy posoudit jeho obsah.

[59] Naopak v případě mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví vydávaných dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví Ústavní soud v plenárním usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, konstatoval:

„52. Jelikož zákon o ochraně veřejného zdraví přímo stanoví, že mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví vydané podle § 69 odst. 1 písm. i) stejného zákona má formu opatření obecné povahy, jsou úvahy o materiálním posouzení povahy uvedeného aktu podstatně zúženy [viz obecná východiska v části V. 2 a)].

53. Přestože obsahově téměř totožné usnesení o přijetí krizového opatření vlády posoudil Ústavní soud jako „jiný právní předpis“ ve smyslu § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, nelze zákonem o ochraně veřejného zdraví jasně stanovenou formu bez dalšího „prolomit“. Takový postup by totiž fakticky znemožnil stěžovateli brojit proti uvedenému aktu přímo v podobě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s., což by bylo v rozporu s požadavkem čl. 36 odst. 2 Listiny.“

pokračování

[60] Ústavní soud tedy v tomto usnesení v rámci formálně-materiálního pojetí opatření obecné povahy u mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, vydaných dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, akcentoval formální stránku věci, tedy skutečnost, že v těchto případech § 94a uvedeného zákona předpokládá, že tyto akty budou vydávány ve formě opatření obecné povahy. Zároveň Ústavní soud vysvětlil, že právě z tohoto důvodu může nastat situace, kterou namítá stěžovatel, tedy, že i obsahově velmi podobné akty, z nichž jeden je vydán jako krizové opatření vlády a druhý jako mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, mohou být posouzeny jako právní předpis (dle svého obsahu) na straně jedné a jako opatření obecné povahy (z hlediska formy) na straně druhé. Nejvyššímu správnímu soudu přitom v nynějším případě nepřísluší posuzovat, zda rovněž u mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví je třeba se zabývat i jejich obsahovou (materiální) stránkou, přestože zákon bez dalšího předpokládá jejich vydání formou opatření obecné povahy. Ústavní soud tak v každém případě učinil u mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, jehož povahu posuzoval v usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, a dospěl k závěru, že se jedná o opatření obecné povahy i po materiální stránce (viz bod 38 tohoto rozhodnutí Ústavního soudu). Rámec nynějšho případu překračuje rovněž otázka, zda bylo Ministerstvo zdravotnictví v době trvání nouzového stavu vůbec oprávněno vydávat mimořádná opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví, která byla svým rozsahem i obsahem, včetně míry omezení základních práv jednotlivců, obdobná předcházejícím krizovým opatřením vlády vydaným v režimu ústavního zákona o bezpečnosti ČR a krizového zákona. Je obecně známo, že touto otázkou se zabýval Městský soud v Praze ve stěžovatelem zmiňovaném rozsudku ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 – 111, přičemž řízení o kasační stížnosti podané Ministerstvem zdravotnictví proti tomuto rozsudku městského soudu vede Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 6 As 114/2020.

[61] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel také namítal, že možnost odpůrkyně zamezit vycestování osob z území České republiky nepředvídá samotný krizový zákon, ale opatření k ochraně hranic, včetně omezení vycestování, odpůrkyni umožňuje vydat právě ve formě opatření obecné povahy § 11 zákona o ochraně státních hranic. Stěžovatel v této souvislosti poukazyval na usnesení vlády České republiky ze dne 12. 3. 2020 č. 197, o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic České republiky, zveřejněné pod č. 70/2020 Sb., kterým vláda s odkazem na § 6 odst. 1. písm. b) krizového zákona uložila ministrově vnitra, aby Ministerstvo vnitra mj. vydalo opatření obecné povahy k dočasnému znovuzavedení ochrany vnitřních hranic s Německem a Rakouskem a dále aby vládě předložilo návrh na vydání opatření vlády dle § 11 zákona o ochraně státních hranic. V tomto případě je ovšem zřejmé, že i vzhledem k variabilitě možných nástrojů, které odpůrkyně mohla v souladu s širokou definicí krizového opatření dle § 2 písm. c) krizového zákona v době nouzového stavu použít, v tomto případě přikročila pouze k organizačnímu opatření, tedy k internímu aktu řízení, který neměl přímý dopad do práv a povinností jednotlivců. To mělo právě až následné opatření obecné povahy Ministerstva vnitra, které mu odpůrkyně jakožto k tomu kompetentnímu správnímu orgánu dle § 12 zákona o ochraně státních hranic uložila vydat, resp. jej posléze nahrazující opatření obecné povahy přijaté odpůrkyní dle § 11 zákona o ochraně státních hranic dne 15. 3. 2020 na základě návrhu předloženého Ministerstvem vnitra, jímž byla na období od 16. 3. 2020 do 4. 4. 2020 znovu zavedena vnitřní ochrana hranic se SRN a Rakouskem.

[62] V replice stěžovatel dále provedl právě srovnání návrhem napadeného krizového opatření č. 76/2020 Sb. s opatřeními obecné povahy o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic vydávanými odpůrkyní dle § 11 zákona o ochraně státních hranic a dospěl k závěru, že krizové opatření č. 76/2020 Sb. je materiálně opatřením obecné povahy, kterým vláda znovu zavedla ochranu vnitřních hranic. Tyto dva právní akty však dle Nejvyššího správního soudu nelze v žádném případě ztotožňovat. Předmětným krizovým opatřením č. 76/2020 Sb. odpůrkyně, jak již bylo konstatováno, podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona zakázala vstup na území ČR v zásadě všem cizincům, s výjimkou cizinců s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem a s možností udělení dalších výjimek a dále zakázala občanům ČR a cizincům s trvalým

nebo s přechodným pobytem nad 90 dnů vycestovat z území ČR, opět s možností udělení výjimek (Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že v nyní posuzované věci není oprávněn hodnotit zákonnost, resp. ústavnost tohoto krizového opatření). Znovuzavedení ochrany vnitřních hranic (ovšem pouze se SRN a Rakouskem) bylo naproti tomu krokem s uvedeným omezením pohybu osob sice souvisejícím, nicméně odlišným, přičemž vláda nejprve uložila Ministerstvu vnitra, aby využilo k tomuto účelu svých pravomocí vyplývajících z § 12 zákona o ochraně státních hranic, a následně sama obdobné opatření obecné povahy vydala, jak ji k tomu za určitých podmínek opravňuje, i mimo dobu nouzového stavu, § 11 zákona o ochraně státních hranic ve spojení s čl. 25 a násl. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění), ve znění novel (dále jen „Schengenský hraniční kodex“). V krizovém opatření č. 76/2020 Sb. tedy odpůrkyně omezila pohyb osob z a do České republiky, ale nezavedla ochranu hranic, jak ji chápe čl. 2 bod 10) Schengenského hraničního kodexu („činnost vykonávaná na hranici v souladu s tímto nařízením a pro účely tohoto nařízení vyhradně jako reakce na záměr překročit tuto hranici nebo na úkon překročení této hranice, a to bez ohledu na jakékoliv jiné důvody, sestávající z hraničních kontrol a z ostrahy hranic“).

[63] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud nepochybil, jestliže své usnesení o odmítnutí návrhu opřel o závěry vyplývající z plenárního usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, které dospělo k závěru, že rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu jakož i krizové opatření odpůrkyně svou povahou obdobné krizovému opatření č. 76/2020 Sb., napadenému návrhem posuzovaným městským soudem, nejsou opatřeními obecné povahy. Následně v plenárních usneseních ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a sp. zn. Pl. ÚS 13/20, Ústavní soud tento závěr potvrdil i ve vztahu přímo ke krizovému opatření č. 76/2020 Sb.

#### *V.5 Postup městského soudu při odmítnutí návrhu*

[64] Městský soud odmítl návrh stěžovatele jako celek jedním výrokem. Pokud jde o návrh na zrušení rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu jako opatření obecné povahy, není ve světle výše uvedených úvah pochyb o tom, že městský soud postupoval správně, pokud v této části návrh odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s tím, že se nejedná o opatření obecné povahy (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100, publ. pod č. 1794/2009 Sb. NSS či ze dne 4. 6. 2015, č. j. 7 As 249/2014 – 102, publ. pod č. 3311/2015 Sb. NSS).

[65] Pokud jde o původní návrh na zrušení krizového opatření, již bylo konstatováno, že stěžovatel svůj návrh v průběhu řízení před městským soudem změnil tak, že se ve vztahu ke krizovému opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb., které bylo odpůrkyní zrušeno a nahrazeno krizovým opatřením č. 142/2020 Sb. (následně rovněž zrušeným a nahrazeným novým krizovým opatřením), domáhal určení nezákonného zásahu spočívajícího v omezení jeho práv původním krizovým opatřením č. 76/2020 Sb. Vzhledem k tomu, že krizové opatření č. 76/2020 Sb. není opatřením obecné povahy, lze konstatovat, že městský soud nepochybil, pokud odmítl nově stěžovatelem formulovanou žalobu na ochranu před tvrzeným nezákonným zásahem odpůrkyně (a nikoliv jeho původní návrh na zrušení krizového opatření odpůrkyně č. 76/2020 Sb. jakožto opatření obecné povahy), byť se tento postup městského soudu promítl pouze do záhlaví jeho nyní přezkoumávaného usnesení, nikoliv přímo do jeho výroku, jímž městský soud odmítl „návrh“ stěžovatele (v obou jeho částech) jako celek.

[66] Obstojí rovněž úvaha městského soudu, podle níž stěžovatel 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 případně v postupu takového konkrétního

pokračování

správního orgánu dle krizového opatření vlády č. 76/2020 Sb.), neboť samotné krizové opatření č. 76/2020 Sb. je třeba v souladu s citovanou judikaturou Ústavního soudu považovat za právní předpis, jehož vydání tak pojmově nemůže být nezákonným zásahem správního orgánu. Zásahovou žalobu směřující proti něčemu, co nezákonným zásahem správního orgánu pojmově být nemůže, tedy městský soud po právu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl (k tomu viz městským soudem citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu navazující na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS, který byl následně zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, avšak z jiných důvodů, než které jsou relevantní v nyní posuzované věci).

[67] Nejvyšší správní soud však musí korigovat úvahu městského soudu, podle níž je obecně možné návrh na zrušení opatření obecné povahy (jímž ovšem krizové opatření č. 76/2020 Sb. není), které bylo v průběhu řízení před soudem zrušeno, změnit na deklaratorní zásahovou žalobu, jíž se žalobce domáhá určení, že vydání již zrušeného opatření obecné povahy bylo nezákonným zásahem správního orgánu. Jakkoliv je totiž žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. subsidiárním žalobním typem, v jehož rámci se lze domáhat ochrany před tvrzeným zkrácením na právech jiným aktem správního orgánu, než je rozhodnutí, rozhodně nemá sloužit k nahrazení ostatních typů žalob, resp. návrhů stanovených soudním řádem správním v okamžiku, kdy je napadený akt zrušen, resp. přestane existovat.

[68] V nálezu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, Ústavní soud aproboval závěr vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2018, č. j. 3 As 121/2017 – 51, byť některé výroky tohoto rozsudku zároveň zrušil (avšak z jiných důvodů), že opatření obecné povahy nemůže být zároveň nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. a že proti jeho vydání či jeho důsledkům se nelze bránit zásahovou žalobou. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „*Správní soud může výrokem rozsudku určit nezákonnost jen u zásahu (§ 87 odst. 2 s. ř. s.), případně zakázat správnímu orgánu, aby pokračoval v porušování žalobcova práva, a přikázat obnovit stav před zásahem, je-li to možné. Nezákonnost nemůže výrokem rozsudku určit u rozhodnutí správního orgánu, jelikož rozhodnutí v případě důvodnosti žaloby ruší (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), vyslovuje jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), případně modernuje trest za správní delikt (přestupek). Ani u opatření obecné povahy nemůže soud ve výroku rozhodnutí určit jeho nezákonnost, ale v případě důvodnosti návrhu opatření obecné povahy nebo jeho část ruší dnem, který v rozsudku určí (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Výrokem rozsudku správní soud nemůže určovat nezákonnost ani u žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, kde v případě důvodnosti žaloby ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení ve lhůtě, kterou stanoví (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Lze tedy shrnout, že správní soud může ve výroku rozsudku určit nezákonnost u zásahu, a naopak nemůže výrokem vyslovit nezákonnost správního rozhodnutí, nečinnosti či opatření obecné povahy. K tomu mu chybí zákonný podklad, který ke své činnosti potřebuje dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.*“

[69] Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani zrušení opatření obecné povahy v průběhu soudního řízení, byť má taková skutečnost za následek, že v řízení o návrhu nadále směřujícímu proti tomuto již neexistujícímu aktu nelze pokračovat. Pokud by správní soudy považovaly vydání opatření obecné povahy od okamžiku jeho zrušení či obdobně původní nečinnost správního orgánu při vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) od okamžiku, kdy tato nečinnost byla ukončena a příslušné rozhodnutí nebo osvědčení bylo vydáno, za nezákonný zásah a přisvojovaly by si oprávnění deklarovat nezákonnost takového „zásahu“, obcházely by tím zmiňovaný nedostatek pravomoci k takovému deklaratornímu rozhodnutí, jak o něm hovoří v citovaném nálezu Ústavní soud.

[70] Tímto svým závěrem ovšem Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá posouzení odlišné, byť související otázky, zda, příp. za jakých podmínek, by byl návrhovatel oprávněn, pokud by svým návrhem skutečně napadl opatření obecné povahy (kterým jsou dle názoru Ústavního soudu tzv. mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví vydaná dle zákona o ochraně

veřejného zdraví), jež by bylo následně v průběhu soudního řízení o jeho návrhu zrušeno a nahrazeno jiným opatřením obecné povahy, změnit svůj původní návrh tak, že by se dále domáhal zrušení tohoto nového opatření, dále, zda by byl eventuálně oprávněn, v případě odlišného obsahu nového opatření, tomu přizpůsobit či doplnit i své návrhové body, a konečně, zda by byl příslušný krajský soud povinen o této možnosti navrhovatele poučit. V nyní posuzované věci, vzhledem k tomu, že původně návrhem napadené a následně odpůrkyní zrušené krizové opatření č. 76/2020 Sb. není opatřením obecné povahy, není tato otázka relevantní a Nejvyšší správní soud se jí proto blíže nezabýval.

[71] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že byt' se městský soud dopustil některých výše popsaných nesprávností v odůvodnění svého usnesení, neměly tyto dílčí vady vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o odmítnutí stěžovatelova návrhu.

## VI.

### Závěr a náklady řízení

[72] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal přípustnou část kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[73] Výroky o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírají o § 60 odst. 1 a 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladu řízení o části kasační stížnosti, kterou Nejvyšší správní soud odmítl. Pokud jde o náklady řízení o zbývajících částech kasační stížnosti, kterou Nejvyšší správní soud zamítl, odpůrkyně jakožto účastník, který měl ve věci plný úspěch, by měla právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, od stěžovatele jakožto účastníka, který ve věci úspěch neměl. Odpůrkyni ovšem žádné náklady nad rámec její běžné činnosti nevznikly, navíc ve svém vyjádření uvádí, že jejich náhradu neuplatňuje, takže jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

### **Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 21. května 2020

L. S.

JUDr. Jakub Camrda v. r.  
předseda senátu