



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatelky: **Mgr. V. Z., Ph.D.**, zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Vláda České republiky**, se sídlem nábreží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, zastoupená JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M., advokátem se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – usnesení odpůrkyně č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu, a o žalobě proti nezákonnému zásahu odpůrkyně spočívajícímu v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem usnesení odpůrkyně č. 82/2020 Sb. a bodů I., II. a IV. usnesení odpůrkyně č. 85/2020 Sb., v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2020, č. j. 10 A 52/2020 – 74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelka **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrkyni **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížnost navrhovatelky směřuje proti usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 28. 4. 2020, č. j. 10 A 52/2020 – 74 (dále jen „napadené usnesení“). Tím byl odmítnut její návrh na zrušení usnesení 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“); dále byla odmítnuta též žaloba navrhovatelky proti tvrzenému nezákonnému zásahu odpůrkyně spočívajícímu v omezení jejích práv, k němuž došlo účinky:

1) usnesení odpůrkyně ze dne 14. 3. 2020, č. 211, o přijetí krizového opatření, zveřejněného pod č. 82/2020 Sb., jímž byl s účinností ode dne 14. 3. 2020 od 6:00 hod. do dne 24. 3. 2020 do 6:00 hod. zakázán maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách, s výjimkou stanovených prodejen; zakázána přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, s výjimkou stanovených provozoven; zakázána činnost provozoven stravovacích služeb umístěných v rámci nákupních center s prodejní plochou přesahující 5000 m²; zakázán provoz heren a kasin podle zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krizové opatření č. 82/2020 Sb.“). Toto opatření přitom bylo ještě před podáním návrhu městskému soudu změněno usneseními vlády č. 84/2020 Sb., č. 96/2020 Sb. A č. 99/2020 Sb.; bylo proto posuzováno ve znění těchto pozdějších změn.

2) bodů I., II., a IV. usnesení odpůrkyně ze dne 15. 3. 2020, č. 215, o přijetí krizového opatření, zveřejněného pod č. 85/2020 Sb., jímž byl s účinností ode dne 16. 3. 2020 od 00:00 hod. do dne 24. 3. 2020 do 6:00 hod. zakázán volný pohyb osob na území celé České republiky, se stanovenými výjimkami; nařízeno osobám pobývajícím na území České republiky omezit pohyb na veřejně dostupných místech na dobu nezbytně nutnou a pobývat v místě svého bydliště, s uvedenými výjimkami a omezit kontakty s jinými osobami na nezbytně nutnou míru (dále jen „krizové opatření č. 85/2020 Sb.“).

[2] Navrhovatelka se přitom návrhem ze dne 17. 3. 2020 podaným u městského soudu původně domáhala zrušení tří výše uvedených aktů odpůrkyně (tj. rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, krizového opatření č. 82/2020 Sb. a krizového opatření č. 85/2020 Sb.) a taktéž mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 3. 2020, č. j. MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN, jímž byla s účinností od 11. 3. 2020 zakázána osobní přítomnost žáků a studentů mimo jiné na základním, středním a vyšším odborném vzdělávání ve školách a školských zařízeních; všechny tyto akty navrhovatelka shodně označovala za opatření obecné povahy. Následně byl její návrh v části týkající se aktů vydaných odpůrkyní vyloučen usnesením městského soudu ze dne 23. 4. 2020, č. j. 10 A 35/2020 – 190, k samostatnému projednání a rozhodnutí (o „zbylém“ mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví přitom rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020 - 264; řízení o kasační stížnosti vůči němu je vedeno Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 8 As 34/2020 a doposud o ní nebylo rozhodnuto).

[3] Napadená krizová opatření však byla odpůrkyní v průběhu řízení před městským soudem zrušena (konkrétně krizové opatření č. 82/2020 Sb. bylo zrušeno bodem IV. usnesení vlády č. 127/2020 Sb. a krizové opatření č. 85/2020 Sb. pak bylo zrušeno bodem III. usnesení vlády č. 126/2020 Sb.), pročež městský soud navrhovatelku svým usnesením ze dne 26. 3. 2020, č. j. 10 A 35/2020 - 52, vyzval ke změně návrhového typu tak, že nově se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem bude domáhat určení, že zásah

pokračování

odpůrkyně spočívající v omezení jejích práv v důsledku účinků předmětných krizových opatření byl nezákonný. Podáním ze dne 27. 3. 2020, resp. jeho úpravami ze dne 23. 4. 2020 a ze dne 24. 4. 2020, navrhovatelka dané výzvě vyhověla a žalobní petit upravila.

Napadené usnesení městského soudu

[4] Městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že podaný návrh trpí neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení. V části návrhu týkajícího se zrušení rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu jako opatření obecné povahy odkázal na usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (citovaná usnesení Ústavního soudu jsou dostupná na www.nalus.usoud.cz), s tím, že s ohledem na závěry Ústavního soudu v něm vyslovené 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 (citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), pak městský soud naznal, že v takovém případě není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví ve smyslu § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. Návrh proto odmítnul dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

[5] K další části návrhu, již se navrhovatelka domáhala ochrany proti tvrzenému nezákonnému zásahu odpůrkyně v důsledku vydání předmětných krizových opatření, městský soud uvedl, že pokud je napadeno opatření obecné povahy návrhem na jeho zrušení, avšak dané opatření je v průběhu soudního řízení zrušeno, nelze již tento návrh projednat; nic však nebrání změně návrhového typu na žalobu proti nezákonnému zásahu. Podmínkou takového postupu však je, že napadený akt je skutečně opatřením obecné povahy. Městský soud ovšem opět s odkazem na výše zmiňované usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dospěl k závěru, že napadená krizová opatření odpůrkyně jsou právními předpisy; není tudíž 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, či ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 4/2005 – 63).

[6] Navrhovatelka ovšem dle městského soudu netvrdila, že by došlo k zásahu do jejích práv konkrétním, jí adresovaným, úkonem správního orgánu, který by měl povahu rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nebo zásahu ve smyslu § 85 s. ř. s. Pokud by k takovému zásahu došlo, bylo by možné proti němu brojit příslušnou žalobou a v rámci ní tvrdit, že napadená usnesení vlády o krizových opatřeních jsou nezákonnými právními předpisy; soud by potom měl pravomoc posoudit soulad takových podzákonných právních předpisů se zákonem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy, částí věty za středníkem. S ohledem na skutečnost, že zásahová žaloba v posuzované věci však směřovala proti aktům odpůrkyně, které pojmově nemohou být zásahem správního orgánu, odmítnul městský soud i tuto část podaného návrhu 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, či ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 202/2018 – 33, bod 24).

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

II.1 Kasační stížnost navrhovatelky

[7] Proti usnesení městského soudu podala navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost (ze dne 11. 5. 2020). Setrvává v ní na svém dříve vyjádřeném názoru, že napadené akty odpůrkyně mají povahu opatření obecné povahy. Městský soud v napadeném usnesení pominul část její argumentace a odkázal pouze na usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20; dle stěžovatelky však toto rozhodnutí nemá dostatečnou kvalitu a trpí vnitřní rozporností. Na podporu svých tvrzení cituje z doporučení Benátské komise shrnutých v její aktuální kompilaci na téma výjimečných stavů ze dne 16. 4. 2020, z něhož vyplývá, že by měl být zachován plný soudní přezkum všech aktů vydaných výkonou mocí v době výjimečných stavů. V tomto ohledu poukazuje též na odlišné stanovisko ústavních soudců Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k předmětnému usnesení Ústavního soudu.

[8] Stěžovatelka má za to, že povinnost obecných soudů respektovat rozhodnutí Ústavního soudu se vztahuje téměř výlučně na jeho nálezy (srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05); z usnesení pak nanejvýš na ta, jež jsou plénem Ústavního soudu vybrána k publikaci ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu. Nebylo tedy na místě, aby městský soud následoval „ojedinělé“ usnesení Ústavního soudu.

[9] Odkázala 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 naplnění povahy opatření obecné povahy není vyžadováno výslovné označení takového aktu za opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně, přičemž zdůraznila jeho materiální pojetí. Tomu 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. Stěžovatelka upozornila na negativní vymezení opatření obecné povahy dle § 171 správního řádu, s čímž dle ní souvisí § 173 odst. 3 správního řádu, podle něhož povinnost určená v mezích zákona opatřením obecné povahy není přímo exekučně vymahatelná. Má za to, že ačkoliv jsou napadené akty odpůrkyně vydány dle čl. 5 a čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v rozhodném znění (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti ČR“), jako usnesení vlády, nejedná se materiálně ani o správní rozhodnutí, ani o právní předpis; těmi totiž mohou být pouze nařízení vlády a vyhlášky ústředních správních orgánů. Napadené akty jsou naopak 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. Tyto akty odpůrkyně je proto možné podrobit soudnímu přezkumu. S odkazem na již zmíněný nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, zopakovala, že i opatření mající formálně podobu právního předpisu může být materiálně opatřením obecné povahy; akcentovala přitom, že toto rozhodnutí Ústavního soudu vydané formou nálezu má nepochybně přednost před usnesením, na které poukazuje odpůrkyně (tj. ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20).

pokračování

[10] K povaze rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu stěžovatelka odkázala 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), který dospěl k závěru, že po formální stránce je vyhlášení nouzového stavu opatřením obecné povahy. Dále upozornila na dle ní 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 však představuje akt vládnutí, který má normativní dopad. Stěžovatelka poukazuje rovněž na závěr Ústavního soudu, že odpůrkyně publikovala své rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu ve Sbírce zákonů jako usnesení v rozporu s čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. S odkazem na odlišné stanovisko ústavní soudkyně Milady Tomkové k tomuto rozhodnutí má 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 přísluší zkoumat, zda byly splněny procedurální předpoklady jeho vzniku (včetně vyhlášení) a zda má tento akt nezbytné náležitosti stanovené v čl. 6 odst. 1 věty první ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Tímto oprávněním není nijak omezován prostor výkonu 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 stěžovatelky platí, že ne každá vada má za následek neplatnost či neúčinnost vyhlášení nouzového stavu. Napadené rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu však trpí vadami zcela zásadního charakteru, které jej ve spojení s tím, že jeho zákonnost nebyla přezkoumána Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, činí až nulitním. Městský soud neměl návrh stěžovatelky odmítnout, ale napadený akt měl jako opatření obecné povahy zrušit, nebo prohlásit za nulitní.

[11] Pokud jde o krizová opatření odpůrkyně přijatá dle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), v rozhodném znění (dále jen „krizový zákon“), odkázala stěžovatelka na odlišné stanovisko ústavního soudce Jana Filipa 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“. Uvedenou definici považuje za doklad, že krizová opatření odpůrkyně mají povahu opatření obecné povahy v materiálním smyslu, přičemž Ústavní soud se s touto definicí nevypořádal; zdůraznila také, že § 9 odst. 3 písm. c) krizového zákona počítá s formou opatření obecné povahy pro některé obdobné akty. Argumentaci Ústavního soudu uvedenou v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, shledává nepřesvědčivou. Za nelogické pak pokládá, aby usnesení odpůrkyně o přijetí krizových opatření měla povahu právního předpisu *sui generis*, zatímco obsahově téměř totožná mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v rozhodném znění (dále je „zákon o ochraně veřejného zdraví“), byla dle téhož rozhodnutí Ústavního soudu označena za opatření obecné povahy.

[12] Stěžovatelka vznesla též námitky týkající se tvrzeného pochybení odpůrkyně při vydávání napadených aktů; vytýká především jejich nedostatečné odůvodnění a taktéž nevedení příslušného správního spisu. Odkázala přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu týkající se požadavků na obsah odůvodnění opatření

obecné povahy. Tato pochybení mají dle ní přímý vliv na posuzování otázky proporcionality předmětných opatření, pročez bylo na místě, aby se jimi městský soud věcně zabýval také v posuzované věci. K otázce proporcionality postupu odpůrkyně poukázala stěžovatelka na opatření přijatá v minulosti v reakci na pandemii viru tzv. prasečí chřipky H1N1 (k tomuto bodu, stejně jako k problematice odborných podkladů pro rozhodování odpůrkyně o krizových opatřeních, předložila stěžovatelka řadu listinných příloh). Postup odpůrkyně dle ní 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.

[13] V doplnění kasační stížnosti č. 1 (ze dne 12. 5. 2020) stěžovatelka předložila dokument, z něž je zřejmé, že odpůrkyně při vyhlášení nouzového stavu nevycházela z žádných podkladů (srov. Odpověď na žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., ze dne 11. 5. 2020, č. j. 14470/2020-UVCR-5). Přiložila taktéž text popisující dle jejího názoru zásadní teze ve vztahu k aktuálnímu dění v evropských státech (viz článek „Až skončí nouzový stav“ z EchoPrime.cz).

[14] Doplněním kasační stížnosti č. 2 (ze dne 18. 5. 2020) pak upřesnila, že se domáhá zrušení napadeného usnesení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. Na rozdíl od obdobné věci, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 – 80, tedy stěžovatelka v projednávaném případě nepožaduje, aby Nejvyšší správní soud „*sám ve věci rozhodl tak, že zruší napadené opatření obecné povahy či jinak rozhodne ve věci samé*“.

II.2 Vyjádření odpůrkyně ke kasační stížnosti

[15] Odpůrkyně ve svém obsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti (ze dne 22. 5. 2020) především konstatovala, že kasační stížnost je nepřipustná; uplatněná argumentace totiž směřuje spíše proti usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, než k přezkumu napadeného usnesení městského soudu. V řízení o kasační stížnosti nicméně dle odpůrkyně nelze přezkoumávat usnesení Ústavního soudu, a to ani „incidenčně“ v rámci přezkumu rozhodnutí krajského soudu, které ze sporného právního názoru Ústavního soudu vycházelo. Názory Ústavního soudu uvedené v předmětném usnesení jsou nadto správné, neboť napadené akty nepředstavují opatření obecné povahy ani jiné akty přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz část II. vyjádření). Z judikatury Nejvyššího správního soudu se podává, že pokud nejsou splněny podmínky řízení (v dané věci dokonce pravomoc správních soudů ve věci rozhodovat), je třeba odmítnout též kasační stížnosti proti rozhodnutí městského soudu o odmítnutí příslušného návrhu. To platí tím spíše, že všechny napadené akty již byly výslovně zrušeny, resp. usnesení o vyhlášení nouzového stavu pozbylo účinnosti; těmito akty tedy již nemohou být dotčena žádná veřejná subjektivní práva stěžovatelky ve smyslu § 2 s. ř. s. Nepřipustné jsou pak dle odpůrkyně též námitky stěžovatelky jdoucí do merita věci, jelikož v řízení dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. se nelze zabývat zákonností napadených aktů; některé námitky jdou ostatně i nad rámec toho, co je obecně přípustné v rámci přezkumu přiměřenosti opatření obecné povahy (viz část III. vyjádření). Dále odpůrkyně konstatuje, že i kdyby byla kasační stížnost přípustná, tak je každopádně nedůvodná. Městský soud se totiž správně řídil právním názorem Ústavního soudu a tento svůj postup náležitě odůvodnil. Napadené usnesení bylo vydáno v souladu se zákonem a kasační stížnost proti němu musí být

pokračování

zamítnuta, nebude-li odmítnuta (viz část IV. vyjádření). Zároveň uvádí, že vznesené námitky by neobstály ani v případě věcného přezkumu; napadené akty totiž netrpěly nedostatečným odůvodněním, odpůrkyně vůbec neměla povinnost vést správní spis a přijatá krizová opatření byla přiměřená, na čemž nic nemění ani jakékoli porovnání s chřípkami (viz část V. vyjádření).

[16] Odpůrkyně také poukazuje na to, že ve shodě s jejím vyjádřením již rozhodl Nejvyšší správní soud v obdobné věci svým rozsudkem ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 – 80; jednalo se přitom o kasační stížnost stěžovatele zastoupeného týměž zástupcem, jako je v projednávané věci stěžovatelka, přičemž v odkazované kasační stížnosti byly uplatněny prakticky totožné argumenty jako v tomto řízení.

[17] Závěrem uvedla, že správní spis v předmětné věci nebyl (a ani nemusel být) veden, pročej jej Nejvyššímu správnímu soudu nepředložila.

II.3 Replika stěžovatelky k vyjádření odpůrkyně

[18] V replice (ze dne 28. 5. 2020) stěžovatelka poukazuje na to, že řada mezinárodních institucí zdůraznila význam parlamentního a soudního dohledu nad vnitrostátními naléhavými politikami. Evropské vnitrostátní soudy přitom již tuto funkci ohledně opatření proti koronaviru plní a brání výkonné moci v uplatňování různých protiprávních mimořádných opatření. Jen přezkum ze strany soudů může zajistit, aby se vnitrostátní politiky bojující proti pandemii nezneužívaly nebo nepřekračovaly rámec toho, co je nezbytné. Důkladný dohled nad vnitrostátními politikami proti COVID-19 na domácí úrovni je dle stěžovatelky nezbytný pro zachování dodržování lidských práv, pro legitimitu těchto politik a pro zvýšení jejich účinnosti. Považuje proto za zcela nezbytné, aby správní soudy přezkoumaly zákonnost vyhlášení nouzového stavu. Ve zbytku argumentace pak stěžovatelka opakuje již dříve uvedené.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[20] Z hlediska posouzení přípustnosti kasační stížnosti ovšem Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatelka v projednávaném případě kasační stížností napadla usnesení městského soudu o odmítnutí jejího návrhu. Takovou 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 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53). Jelikož tedy kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou. Předmětem jeho posouzení v daném

řízení může být toliko otázka, zda městský soud postupoval správně, když návrh stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení; není tedy oprávněn hodnotit zákonnost napadených aktů odpůrkyně, proces jejich vydání nebo dostatečnost odůvodnění či se zabývat otázkou jejich proporcionality, neboť těmito otázkami se ani městský soud, vzhledem k odmítnutí podaného návrhu, vůbec nezabýval. Proti těmto skutečnostem směřující argumentace (částečně uplatněná v kasační stížnosti) je v projednávané věci nepřijatelná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (viz např. odpůrkyní odkazované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2003, č. j. 6 Azs 44/2003 – 31, publ. pod č. 738/2006 Sb. NSS).

[21] Kasační stížnost jako takovou však Nejvyšší správní soud shledal přípustnou a přistoupil tedy k jejímu projednání v mezích důvodů namítajících nezákonnost napadeného usnesení městského soudu tkvící v odmítnutí stěžovatelčina návrhu; zkoumal přitom také, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost není důvodná.

III.1 Rozhodná judikatura Ústavního soudu

[23] Plenární usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, o které opřel napadené usnesení městský soud a jehož závaznost i správnost jeho závěrů stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybňuje, se přímo týká dvou aktů odpůrkyně napadených v nyní posuzované věci, a to rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu a krizového opatření č. 85/2020 Sb.; dále se toto usnesení věnuje též povaze tří mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví vydaných podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Ústavní soud se zabýval povahou rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu též ve svém usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20; k dalším krizovým opatřením odpůrkyně se pak Ústavní soud vyjádřil v usnesení ze dne 21. 4. 2020, Pl. ÚS 7/20 (k usnesení vlády ze dne 23. 3. 2020, č. 274, o přijetí krizového opatření, zveřejněného pod č. 122/2020 Sb.), usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 (k usnesení vlády ze dne 13. 3. 2020, č. 203, o přijetí krizového opatření, zveřejněného pod č. 76/2020 Sb., a k usnesení vlády ze dne 6. 4. 2020, č. 387, o přijetí krizového opatření, zveřejněného pod č. 150/2020 Sb.), usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20 (k usnesení vlády ze dne 18. 3. 2020, č. 247, o přijetí krizového opatření, zveřejněném pod č. 106/2020 Sb.), usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20 (k usnesení vlády ze dne 13. 3. 2020, č. 203, o přijetí krizového opatření, zveřejněného pod č. 76/2020 Sb., a k usnesení vlády ze dne 30. 3. 2020, č. 334, o přijetí krizového opatření, zveřejněného pod č. 142/2020 Sb.) a usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20 (k usnesení vlády ze dne 23. 3. 2020, č. 274, o přijetí krizového opatření, zveřejněného pod č. 122/2020 Sb.).

[24] V usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, přitom většinové stanovisko pléna Ústavního soudu k povaze rozhodnutí odpůrkyně o **vyhlášení nouzového stavu** konstatovalo, že „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

pokračování

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 (...) tvrdí-li stěžovatelka, že předmětné usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu je opatřením obecné povahy, je třeba její názor odmítnout (...) 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 (...) 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. (...) 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“; tyto úvahy přitom Ústavní soud v podstatě shodně zopakoval i v usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20. Stěžejní pro nyní posuzovanou věc je tedy závěr, že rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu není z materiálního ani formálního hlediska opatřením obecné povahy. Z většinových stanovisek pléna Ústavního soudu 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.

[25] K povaze **krizových opatření** odpůrkyně Ústavní soud v usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, obecně konstatoval, že „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.“ V případě všech doposud Ústavním soudem posuzovaných krizových opatření přitom „nepřisvědčil tvrzení stěžovatele, že jde o opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu, případně podle § 101a soudního řádu správního. (...) Konkrétnost věci, která by umožnila považovat napadená rozhodnutí (krizová opatření) vlády za opatření obecné povahy, podle Ústavního soudu dána není (resp. nebyla shledána u žádného doposud přezkoumávaného aktu odpůrkyně vydaného podle § 8 krizového zákona). 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 Bahýľová, L., Hejč, D. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 24-26).“

[26] Konkrétně k prvnímu ze stěžovatelkou v této věci napadených krizových opatření odpůrkyně č. 85/2020 Sb. Ústavní soud v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (z něž vycházel také městský soud v napadeném usnesení), uvedl, že „v nyní projednávaném případě dospěl k závěru, že zvláštní důvody pro posouzení napadeného krizového opatření jako opatření obecné povahy dány nejsou. Takové posouzení totiž nepřipadá v úvahu právě proto, že napadený akt ani materiálně znaky opatření obecné povahy nenaplňuje. Usnesení vlády o přijetí krizového opatření (č. 85/2020 Sb.) se vztahovalo na celé území České republiky, prostorové kritérium tedy na konkrétnost předmětu regulace neukazuje. 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 přiblížnout 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 pojmové znaky opatření obecné povahy v daném případě naplněny nejsou.“

[27] Je tedy zřejmé, že by Ústavní soud připustil, že krizová opatření vlády vydaná podle krizového zákona mohou mít nejrůznější právní povahu, a nelze tedy *a priori* ani vyloučit, že v případě některého z nich by se (teoreticky) z materiálního hlediska skutečně mohlo jednat o opatření obecné povahy (v tomto smyslu je třeba korigovat právní názor vyjádřený v napadeném usnesení městského soudu), přesto Ústavní soud dospěl k jednoznačnému závěru, že krizové opatření odpůrkyně č. 85/2020 Sb. z materiálního ani formálního hlediska opatřením obecné povahy není. Jedná se totiž z hlediska jeho adresátů i předmětu o abstraktní normativní právní akt vydaný vládou (tedy o podzákonný právní předpis), který tudíž nemůže být samostatně abstraktně přezkoumatelný ve správním soudnictví, nýbrž takto pouze v řízení před Ústavním soudem, ovšem na základě návrhu k tomu oprávněných (privilegovaných) navrhovatelů. Jedná se o akty funkčně srovnatelné s nařízeními vlády.

[28] Nejvyšší správní soud připouští, že druhým v této věci stěžovatelkou napadeným krizovým opatřením odpůrkyně č. 82/2020 Sb. se Ústavní soud (doposud) výslovně nezabýval. Má však za to, že i v jeho případě se (optikou nastavenou Ústavním soudem) o opatření obecné povahy nejedná. Vztahovalo na totiž také celé území České republiky (zdůrazňované prostorové kritérium konkrétnosti předmětu regulace tedy není splněno) a též stanovovalo různá plošná omezení činností, která nebyla vyčerpána individuálním jednáním (zákaz maloobchodního prodeje a prodeje služeb v provozovnách, zákaz činnosti provozoven stravovacích služeb umístěných v rámci nákupních center, zákaz provozu heren a kasin). Dle Nejvyššího správního soudu je tedy možné aplikovat dosavadní závěry Ústavního soudu (srov. odst. [23] tohoto rozhodnutí) též na toto krizové opatření. Ostatně, žádným zásadním aspektem (prostorové, věcné, časové, teleologické či obsahové kritérium konkrétnosti předmětu regulace) se neodlišuje od všech ostatních, doposud Ústavním soudem individuálně posuzovaných, šesti jiných krizových opatření, jež ani z materiálního hlediska neshledal opatřeními obecné povahy. Takovouto skutkovou odlišnost vůči jiným odpůrkyni vydaným opatřením přitom neuvádí ani sama stěžovatelka. Lze proto uzavřít, že též krizové opatření odpůrkyně č. 82/2020 Sb. Je s ohledem na jeho obsah svou povahou podzákonným právním předpisem (nikoliv opatřením obecné povahy), který nemůže být samostatně abstraktně přezkoumán ve správním soudnictví.

III.2 Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu

[29] K otázce závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy lze odkázat především na jeho plenární nálezy ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15 (srov. Též nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 2/03, ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, či ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06); obdobně k této problematice judikoval v řadě svých rozhodnutí též Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 3. 12. 2009, č. j. 2 As 2/2009 – 52, publ. pod č. 2000/2010 Sb. NSS.).

[30] Závěry těchto rozhodnutí lze na posuzovanou věc vztáhnout tak, že předmětné usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (z nějž vycházel městský

pokračování

soud v napadeném usnesení), byť posuzovalo povahu dvou totožných aktů odpůrkyně, které jsou napadeny nyní projednávaným návrhem stěžovatelky, nevytváří pro Nejvyšší správní soud v této věci tzv. kasační závaznost zde vyjádřených právních názorů; nejedná se totiž 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 vysloveným právním názorem Ústavního soudu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, body 57 a 58, nálezy 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). Je rovněž pravdou, jak v kasační stížnosti upozorňuje stěžovatelka, že i precedenční závaznost daného rozhodnutí Ústavního soudu je do určité míry oslabena tím, že se jedná 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 uvedl, 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 konstatoval, že „*usnesení nejsou považována za závazná ani pro Ústavní soud, ani za obecně precedenčně významná. Přirozeně to neznamena, že nemohou mít za žádných okolností precedenční účinek a že proto vždy mohou a měla by být opomíjena. V tomto ohledu žádná pravidla neexistují*.“

[31] Závaznost usnesení Ústavního soudu je tedy nutné posuzovat případ od případu, přičemž v předmětné věci hraje zásadní roli skutečnost, že názor Ústavního soudu na právní povahu napadených aktů odpůrkyně vyplývá nikoliv z usnesení běžného (tříčlenného) senátu Ústavního soudu, např. v případě usnesení o zjevné neopodstatněnosti ústavní stížnosti, nýbrž jedná se o 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 přitom zřejmé, že mimo jiné právě v otázkách, které akty vůbec podléhají soudnímu přezkoumání (případně v jakém rozsahu), jaké 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, musí mít konečné slovo právě Ústavní soud jakožto vrcholný soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy).

[32] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že vývoj judikatury Ústavního soudu nedal stěžovatelce za pravdu v tom, že by názory Ústavního soudu vyjádřené v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, byly zcela ojedinělé (srov. četnou pozdější judikaturu Ústavního soudu shrnutou v odst. [23] tohoto rozhodnutí).

[33] Pro závaznost právního názoru Ústavního soudu je také velmi podstatné, že v daném usnesení posuzoval (v případě rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a krizového opatření č. 85/2020 Sb.) povahu těchto aktů odpůrkyně, u jakých tak má nyní učinit Nejvyšší správní soud. Není tedy možné, aby se v případě těchto aktů Nejvyšší správní soud od závěrů Ústavního soudu jakkoli skutkově odlišil (srov. výše citovaný nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15, bod 105); nemá tedy v tomto ohledu důvod se odchýlit od závěrů Ústavního soudu. V případě krizového opatření č. 82/2020 Sb. přitom Nejvyšší správní soud již výše konstatoval, že k jakémukoli jeho

skutkovému odlišení od všech ostatních, Ústavním soudem doposud posuzovaných, krizových opatření odpůrkyně neshledal důvod (srov. odst. [28] tohoto rozhodnutí).

[34] Lze si přesto představit, že by se Nejvyšší správní soud i v této situaci mohl rozhodnout od relevantních závěrů Ústavního soudu odchýlit, pokud by pro takový postup měl velmi silné a přesvědčivé argumenty, které by potom byl 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 patřičně revidoval. Nejvyšší správní soud však v posuzovaném případě důvody pro takový postup neshledal, a to tím spíše, že stěžovatelka ve své kasační stížnosti žádné takové přesvědčivé důvody ani nenabízí.

III.3 Vypořádání kasačních námitek

[35] Nejvyšší správní soud předesílá, že obdobnou kasační stížností [brojící taktéž proti rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu a jinému jí vydanému krizovému opatření (č. 76/2020 Sb.)] obsahující téměř totožnou argumentaci, formulovanou týměž zástupcem jako v nyní projednávané věci, se již zabýval v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 – 80. Neshledává přitom žádné skutkové ani právní důvody, proč by se měl od v něm vyslovených závěrů jakkoli odchýlit; jsou totiž zcela příléhavé i na posuzovaný případ (ostatně, nyní napadené usnesení městského soudu je obsahově téměř totožné s usnesením přezkoumávaným v odkazovaném rozsudku).

[36] Úkolem Nejvyššího správního soudu není hodnotit veškeré dílčí otázky, jimiž se Ústavní soud ve výše citovaných usneseních zabýval. Podstatný pro posuzovanou věc je pouze závěr, že ani rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu, ani jí vydaná krizová opatření nejsou (byť jen materiálně) opatřeními obecné povahy. Pokud se v tomto ohledu stěžovatelka dovolává odlišných stanovisek některých ústavních soudců vyslovených k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, lze připustit, že mohou být v mnohém inspirativní a pro budoucí judikaturní 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 vytýkají 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 podzákonnými 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 fakticky právní sílu zákona. Stěžejní je však nejen to, že pro Nejvyšší správní soud musí být určující především stanovisko většiny pléna Ústavního soudu, ale též skutečnost, že žádné ze stěžovatelkou odkazovaných odlišných stanovisek netvrdí, že by rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu či jednotlivá soudem posuzovaná krizová opatření měla být opatřeními obecné povahy.

[37] Ústředním bodem kasační stížnosti je pak přesvědčení stěžovatelky, že v případě obou napadených aktů odpůrkyně se materiálně jedná o opatření obecné povahy. Jak konstatoval Ústavní soud v citovaných usneseních, 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

pokračování

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 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). 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; z hlediska projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je přitom 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.

[38] Právě v intencích této judikatury postupoval Ústavní soud ve svých usneseních, když posuzoval otázky, zda jsou rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a jednotlivá krizová opatření odpůrkyně opatřeními obecné povahy. Jeho závěry tak nejsou v rozporu se stěžovatelkou zmiňovaným plenárním nálezným Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, neboť v něm uvedená východiska v předmětných usneseních důsledně aplikoval. 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 neznamena, že by se mělo v těchto případech jednat o individuální správní akty. Ústavní soud se proto při řešení uvedené otázky zabýval výlučně jejich materiální povahou. Dospěl přitom k závěru, že rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu ani krizové opatření č. 85/2020 Sb. (a jak konstatoval Nejvyšší správní soud výše, dle kritérií pro posouzení povahy krizových opatření odpůrkyně zjevně ani další nyní napadené krizové opatření č. 82/2020 Sb.) neodpovídá zmiňované materiální definici opatření obecné povahy. Není třeba, aby Nejvyšší správní soud tuto argumentaci Ústavního soudu znovu opakoval; podstatné je, že proti ní stěžovatelka nepostavila pádné argumenty, které by svědčily o zjevné nesprávnosti závěrů Ústavního soudu v této otázce.

[39] Pokud jde o rozhodnutí odpůrkyně o vyhlášení nouzového stavu, stěžovatelka sice polemizuje s názorem Ústavního soudu, že samotný akt vyhlášení tohoto stavu přímo nezakládá jednotlivcům práva a povinnosti; sama však nepopisuje, jakým konkrétním způsobem jsou dle ní u tohoto aktu naplněny zmiňované materiální znaky opatření obecné povahy. Svůj názor opírá o komentář k čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR (srov. Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha 2015: Wolters Kluwer), avšak autor

příslušné pasáže komentáře nijak nezduvodnil, proč se domnívá, že „po formální stránce je vyhlášení nouzového stavu (stejně jako vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu) tím, co teorie a procesní praxe i předpisy procesního správního práva nazývají opatřením obecné povahy“. Sám autor komentáře 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 ohrožení státu). Ústavodárce je do ústavního pořádku vložil, aniž by jakkoli předvídal nebo předpokládal jejich přezkum obecným soudem, což učinil nepochybně při plném vědomí a po zralé úvaze. Pozdější kroky zákonodárce, které vytvořily v rámci obyčejného práva nástroj přezkumu opatření obecné povahy, nemohly na poměrech ústavního pořádku nic změnit.“ 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 (srov. Mareš, M., Novák, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: Komentář*. Praha 2019: Wolters Kluwer).

[40] Obdobně ani proti závěru Ústavního soudu o tom, že krizové opatření č. 85/2020 Sb. (resp. 82/2020 Sb.) nesplňuje nezbytný materiální znak opatření obecné povahy, jímž je konkrétnost jeho předmětu, nepostavila stěžovatelka žádné relevantní argumenty; pouze uvádí, že daná krizová opatření jsou charakterizována „konkrétně stanovenými zákazy a příkazy (konkrétnost předmětu)“. Taková argumentace je ovšem absurdní, neboť každá (i normativním právním aktem stanovená) právní povinnost musí být 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 nelogickému závěru, že by za opatření obecné povahy musely být považovány v podstatě veškeré zákony a jiné právní předpisy. Pokud stěžovatelka poukazuje na definici krizového opatření dle § 2 písm. c) krizového zákona a vytýká Ústavnímu soudu, že se s ní nevypořádal ve svém usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, je nezbytné věnovat pozornost též pozdějšímu usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, v němž právě s odkazem na toto ustanovení krizového zákona připustil, že krizové opatření vlády vydané dle krizového zákona může mít nejrůznější povahu. Podstatné však je, že právě stěžovatelkou napadená krizová opatření povahu opatření obecné povahy nemají.

[41] Stěžovatelka dále argumentuje § 9 odst. 3 písm. c) krizového zákona, který svěřuje ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům pravomoc určit opatření obecné povahy prvky kritické infrastruktury a prvky evropské kritické infrastruktury. Byť v tomto případě krizový zákon přímo předepisuje formu, jakou mají uvedené akty ústředních správních úřadů mít, není vůbec 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. Ústavní soud v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, akcentoval v rámci formálně-materiálního pojetí opatření

pokračování

obecné povahy v případě mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví vydaných dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví jejich formální stránku, tedy skutečnost, že § 94a téhož zákona výslovně předpokládá, že tyto akty budou vydávány ve formě opatření obecné povahy. Zároveň Ústavní soud vysvětlil, že právě z tohoto důvodu může skutečně nastat situace, kterou namítá stěžovatelka, 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 jeden jako právní předpis (dle svého obsahu) a druhý jako opatření obecné povahy (z hlediska formy).

[42] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud nepochybil, jestliže napadené usnesení opřel o závěry vyplývající z plenárního usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20. Postupoval tedy správně, pokud návrh stěžovatelky brojící v první části proti usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu 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). Co se týče druhé části původního návrhu na zrušení krizových opatření č. 82/2020 Sb. a č. 85/2020 Sb., již bylo shora konstatováno (srov. odst. [2] - [3] tohoto rozhodnutí), že stěžovatelka tento svůj návrh v průběhu řízení před městským soudem změnila tak, že se domáhala určení nezákonného zásahu spočívajícího v omezení jejích práv v důsledku předmětných krizových opatření. Procesním postupem městského soudu, který stěžovatelce umožnil návrh na zrušení opatření obecné povahy, jenž bylo v průběhu řízení před soudem zrušeno, změnit na deklaratorní zásahovou žalobu, kterou se domáhala určení, že vydání již zrušeného opatření obecné povahy bylo nezákonným zásahem správního orgánu, se přitom Nejvyšší správní soud nepovažoval za nezbytné v této věci zabývat. Vzhledem k tomu, že tato krizová opatření nejsou svou povahou opatřeními obecné povahy (nýbrž podzákonými právními předpisy vlády), je zcela klíčové, že městský soud nikterak nepochybil, pokud taktéž v tomto rozsahu nově formulovanou žalobu na ochranu před tvrzeným nezákonným zásahem odpůrkyně odmítl. Stěžovatelka totiž netvrdila, že by došlo k zásahu do jejích práv konkrétním, jí adresovaným úkonem správního orgánu, který by měl povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., a spočíval v individuálním postupu správního orgánu dle napadených krizových opatření. Samotné vydání podzákoného právního předpisu k tomu oprávněným orgánem (vládou) nemůže být nezákonným zásahem správního orgánu. Zásahovou žalobu směřující proti něčemu, co nezákonným zásahem správního orgánu *a priori* zjevně vůbec být nemůže, proto městský soud správně odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; na zákonnost takového rozhodnutí tedy konkrétně v projednávaném případě nemohl mít žádný vliv procesní postup soudu umožňující změnu původního návrhu stěžovatelky.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyl naplněn stěžovatelkou uplatněný kasační důvod, proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatelka neměla v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšné odpůrkyni nevznikly náklady přesahující její běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, a odpůrkyni ji nepřiznal.

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

V Brně dne 16. června 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu