



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Tomáše Kocourka v právní věci žalobce: **J. S.**, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zast. JUDr. Danielem Volákem, advokátem, se sídlem Jiráskova 413, Litvínov, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 11. 2021, č. j. KUUK/148025/2021, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 24. 2. 2022, č. j. 73 A 20/2021-41,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce byl rozhodnutím Magistrátu města Ústí nad Labem ze dne 7. 9. 2021, č. j. MMUL/OPA/OP/44363/2021/RuzB, shledán vinným z přestupku podle § 34 odst. 1 písm. a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení („krizový zákon“), kterého se z nedbalosti dopustil tím, že dne 9. 2. 2021 nejméně od 17.00 hod. do 18.00 hod. se jako představitel iniciativy „Chcípl pes“ společně s dalšími osobami zúčastnil setkání s kolegy a příznivci jmenované iniciativy ve vnitřních prostorách restaurace Veranda v ulici Klíšská v Ústí nad Labem, čímž porušil usnesení vlády ze dne 23. 12. 2020 č. 1375, bod II a bod III, a nesplnil tak povinnost podle § 31 odst. 3 písm. c) krizového zákona. Za tento přestupek mu byla podle § 34 odst. 3 krizového zákona uložena pokuta ve výši 5.000 Kč a současně mu byla uložena povinnost nahradit náklady řízení v paušální částce 1.000 Kč. Žalovaný

k odvolání žalobce v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“). Žalobce v žalobě namítal, že nebyla naplněna formální ani materiální stránka přestupku. Navíc bylo rozhodováno na základě krizového opatření vlády ze dne 23. 12. 2020 č. 1375, které bylo protiústavní a nezákonné, jelikož postrádalo odůvodnění. Správní orgány se nevypořádaly s uplatněnou argumentací žalobce, zejména s tím, že na žalobce dopadaly výjimky ze zákazu vycházení uvedené v krizovém opatření. Mohlo se jednat o výjimku cesty do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti a k výkonu povinnosti veřejného funkcionáře nebo ústavního činitele, popřípadě o výjimku cesty za účelem nákupu zboží a služeb.

[3] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Konstatoval, že absence odůvodnění usnesení vlády ze dne 23. 12. 2020 č. 1375, vyhlášeného pod č. 595/2020 Sb., ve znění usnesení vlády vyhlášených pod č. 9/2021 Sb. a č. 22/2021 Sb. (dále jen „usnesení č. 1375“), jimiž byla účinnost původního usnesení prodloužena, nemá za následek nezákonnost rozhodnutí o přestupku, jehož spácháním byl stěžovatel shledán vinným. Oproti usnesení vlády přezkoumávanému Ústavním soudem ve věci sp. zn. Pl. ÚS 106/20, v posuzovaném případě v bodu II. usnesení č. 1375 není „telefonní seznam“ třiceti šesti výjimek. Je zde šestnáct výjimek, jimiž se nezakládá diskriminace jakéhokoli subjektu ve smyslu, že by na něj stanovené omezení volného pohybu nedopadalo.

[4] Žalobce podle krajského soudu sice namítal, že vládní usnesení není odůvodněno, tím však jeho argumentace končí, aniž by vyjevil, jaké důvody a za jakým účelem postrádá. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 106/20 hledal Ústavní soud důvody, jež by mu objasnily otázku možné diskriminace a libovůle, buď v důvodové zprávě, o níž sám uvedl, že její existence není nezbytná, popřípadě v prezentaci vlády vůči veřejnosti, zejména se však opíral o vyjádření vlády v samotném řízení před Ústavním soudem, jehož byla vláda účastna. Pokud však jsou pro soud elementární důvody krizového opatření seznatelné a nedospěl k závěru, že by vláda postupovala diskriminačně či libovolně, není namístě pro jejich nedostatek označovat usnesení vlády za protiústavní či nezákonné. Na rozdíl od případu, kdy nebylo zřejmé, proč má být zakázán právě některý typ podnikatelské činnosti, zatímco jiný nikoli, neměl soud v případě obecného omezení pohybu pochyb o nediskriminaci a efektivitě tohoto řešení v boji s epidemií.

[5] K naplnění skutkové podstaty přestupku ze strany žalobce krajský soud shledal, že pokud žalobce pobýval dne 9. 2. 2021 v restauraci, čímž porušil zákaz stanovený v čl. II. usnesení č. 1375, neboť se na takový případ nevztahuje žádná z výjimek uvedených v tomto bodu usnesení, porušil tím čl. II. a čl. III. bod 1 zmíněného usnesení. Žalobce nespороval, že se zde nacházel a konzumoval zde nápoje. Z fotografií žalobce v restauraci plyne, že žalobce se v restauraci choval tak, jak se běžně chová zákazník restaurace. To je dokresleno také policií pořízeným videozáznamem, na němž je tak, jak by bylo možno od restauračního provozu očekávat, zachycena řada hostů, kteří restauraci současně navštívili. Správní orgány dostatečně vysvětlily, o jaké důkazy opírají své závěry a jak věc hodnotí po

pokračování

právní stránce, s námitkami žalobce se vypořádaly, a není na místě konstatovat ani právní omyl. Námitky žalobce tedy krajský soud neshledal důvodnými.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou považuje za přijatelnou ve smyslu § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jelikož přesahuje svým významem podstatně jeho zájmy, a to z toho důvodu, že o zákonnosti krizového opatření vlády vydaného za nouzového stavu a výjimek z něj dosud Nejvyšší správní soud nerozhodoval.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti označuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Předně namítá, že krizové opatření přijaté usnesením vlády č. 1375, za jehož porušení byl postižen, nemělo žádné odůvodnění, což jej činí nezákonným a neústavním. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 106/20 konstatoval, že je nemyslitelné, aby jakýkoliv akt orgánu veřejné moci, který zasahuje do základních práv, nebyl racionálně a přesvědčivě odůvodněn, případně aby alespoň nebylo toto odůvodnění seznatelné v rámci následného soudního přezkumu. Již absence odůvodnění krizového opatření tudíž vede k nezákonnosti a neústavnosti krizového opatření. Vláda sama přitom v reakci na uvedený nálezh Ústavního soudu začala následně krizová opatření odůvodňovat, tedy fakticky závěry z tohoto nálezu uznala.

[8] V této souvislosti stěžovatel na podporu svých argumentů odkazuje na odbornou literaturu a též na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2021, č. j. 10 A 21/2021-94, který pro absenci odůvodnění konstatoval nepřezkoumatelnost usnesení vlády České republiky ze dne 28. 1. 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, kterým byl zakázán provoz lyžařských vleků. Pokud se krajský soud snažil nedostatky přezkoumávaného usnesení vlády bagatelizovat bojem s epidemií, stěžovatel připomíná, že nešlo o jaro 2020 (tj. začátek epidemie), ale o situaci v prosinci 2020, kdy již byla krizová opatření přijímána po dobu tři čtvrtě roku. Samotný fakt, že trvá epidemie, pak nestačí jako odůvodnění pro závažné zásahy do lidských práv a svobod.

[9] Stěžovatel také rozporuje závěr krajského soudu, že by z jeho argumentace nevyplývalo, že považuje krizové opatření za nepřiměřené a diskriminující. Tuto argumentaci uvedl stěžovatel zejména v bodech 31-35 žaloby, kde polemizuje nad uplatnitelností výjimek ze zákazu pohybu vyplývajících z krizového opatření na svoji situaci ve srovnání s jinými činnostmi. Stěžovatel tedy namítal diskriminaci osob, které se věnují výkonu politických práv na mimoparlamentní bázi.

[10] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud se nezabýval žalobní námitkou, že na stěžovatele měla dopadat výjimka z krizového opatření, cesty za účelem konzumace zboží a služeb, kterou mělo být setkání v restauraci. Soud se nezabýval otázkou, zda byla restaurace otevřena oprávněně, či nikoliv. Krizová opatření umožňovala i opakované nákupy v supermarketech a není jasné, proč by v tomto srovnání neměla být povolena výjimka i ve vztahu k neveřejné akci v restauraci, kde stěžovatel realizoval svá práva člena a představitele iniciativy. Zároveň se měl krajský soud

vypořádat s otázkou, zda se stěžovatel nemohl dopustit právního omylu, jelikož krizová opatření byla nastavena široce, a stěžovatel se mohl domnívat, že na něj dopadá některá z výjimek.

[11] Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného zrušil.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že kasační stížnost by měla být odmítnuta pro nepřijatelnost. Napadený rozsudek je řádně odůvodněn a pouze opakuje již vyvrácenou argumentaci. Pokud by tedy Nejvyšší správní soud neodmítl kasační stížnost pro nepřijatelnost, navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[13] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel zdůrazňuje důvody pro přijatelnost kasační stížnosti. V rámci nouzového stavu byly vydány tisíce až desetitisíce rozhodnutí o přestupcích za porušení krizových opatření, přičemž je možné, že k vyhlašování nouzového stavu bude docházet i v budoucnu. Svoji repliku stěžovatel doplnil odkazem na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2022, č. j. 20 A 10/2021-71, který dospěl k závěru, že krizová opatření vydávaná vládou za nouzového stavu bez odůvodnění byla protiústavní, a to i s ohledem na to, že vláda ani s odstupem nebyla schopna nezbytnost vydání krizových opatření odůvodnit.

III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[15] Před zahájením meritorního přezkumu věci se Nejvyšší správní soud musel zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (což je také nyní projednávaný případ), pro nepřijatelnost, pokud tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[16] Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž interpretoval neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“. O přijatelnou kasační stížnost se dle výše citovaného rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost je přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu je shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Tato kritéria se uplatní i po novelizaci s. ř. s., která institut nepřijatelnosti kasační stížnosti rozšířila z věcí mezinárodní ochrany na všechny

pokračování

věci, ve kterých před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2021 č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS).

[17] Ačkoliv k možnostem přezkumu krizových opatření vlády České republiky se Nejvyšší správní soud již opakovaně vyjadřoval, dosud ve své judikatuře neposuzoval zákonnost usnesení vlády o přijetí krizového opatření při přezkumu správního rozhodnutí vydaného na základě takového opatření. Tuto situaci předvídal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51, kde konstatoval, že „[b]ylo-li krizové opatření použito v nějakém rozhodnutí správního orgánu, bude soulad krizového opatření se zákonem či ústavním pořádkem posuzován v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.).“ (odst. 44). S ohledem na to kasační stížnost v posuzovaném případě přesahuje svým významem vlastní zájmy stěžovatele, a kasační stížnost je tedy přijatelná.

[18] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že krizové opatření přijaté usnesením vlády č. 1375, za jehož porušení byl shledán vinným z přestupku, nemělo žádné odůvodnění, což jej činí nezákonným a neústavním. Odkazoval zde především na nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20, ve kterém Ústavní soud shledal protiústavnost čl. I. bodu 1 usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb., kterým vláda zakázala maloobchodní prodej a poskytování služeb v provozovnách.

[19] V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/20 ze dne 16. 6. 2020 Ústavní soud konstatoval, že rozhodnutím vlády o krizovém opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo, nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, mohou mít různou podobu a obsah, a proto je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů. Z hlediska řízení před Ústavním soudem mohou být v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci.

[20] V usnesení ze dne 4. 1. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 40/21, a ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, pak Ústavní soud dospěl k závěru, že usnesení o přijetí opatření omezujících pohyb osob na území České republiky má povahu jiného právního předpisu ve smyslu článků 87 odst. 1 písm. b) a 95 odst. 1 Ústavy České republiky. Lze tedy konstatovat, že předmětné usnesení č. 1375 má povahu jiného právního předpisu, jehož soulad se zákonem, popř. ústavním pořádkem lze přezkoumat v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, které bylo vydáno na základě tohoto usnesení (viz výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51, odst. 44).

[21] Nejvyšší správní soud konstatuje, že z nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 106/20 nevyplývá požadavek na formalizované odůvodnění usnesení vlády o přijetí krizového opatření. Ústavní soud v tomto nálezu k otázce formy odůvodnění krizového opatření konstatoval, že „[p]ro rozhodnutí Ústavního soudu v projednávané věci ovšem není podstatná pouze existence ústavní povinnosti vlády opřít zvolené normativní řešení o racionální a seznatelné důvody, nýbrž i zodpovězení otázky, v jaké formě, kdy a komu tyto důvody a

podklady musejí být k dispozici tak, aby krizové opatření nebylo shledáno neospravedlňující odlišné zacházení s dotčenými podnikatelskými subjekty.“ (odst. 82). V návaznosti na uvedené pak Ústavní soud konstatuje, že „není nutné, aby důvody normotvůrce, jež mohou posléze být relevantní pro přezkum ústavnosti předpisu, byly vždy bezpodmínečně explicitně zachyceny již ve formálním dokumentu, který by tvořil odůvodnění (důvodovou zprávu) právního předpisu. (...) Na druhé straně však každý orgán veřejné moci, který upravuje právním předpisem práva a povinnosti osob, musí mít příslušné důvody a podklady k dispozici a přinejmenším v případě přezkumu ústavnosti takového právního předpisu musí být připraven je předložit Ústavnímu soudu.“ (odst. 83).

[22] V této souvislosti pak Ústavní soud navázal, že „za situace, kdy vláda využije možnosti omezit základní práva nebo svobody krizovým opatřením a uložit jeho adresátům povinnosti, musí být schopna své opatření také řádně odůvodnit, aby bylo zjevné, že její rozhodování nebylo libovolné či nahodilé. To konkrétně znamená, že by měly být (přinejmenším) dostupné informace, na základě kterých vláda v těchto případech rozhoduje, a tyto informace musí být následně přezkoumatelné v řízení před Ústavním soudem.“ (odst. 91).

[23] Pokud tedy Ústavní soud v dotčeném nálezu ve vztahu k přezkumu usnesení vlády o přijetí krizového opatření uvádí, že „[v] podmínkách právního státu je totiž nemyslitelné, aby jakýkoliv akt orgánu veřejné moci, který zasahuje do základních práv, nebyl racionálně a přesvědčivě odůvodněn, případně aby alespoň nebylo toto jeho odůvodnění seznatelné v rámci následného soudního přezkumu“, není tím myšleno formální odůvodnění, které je zákonnou náležitostí správních rozhodnutí, ale odůvodnění ve smyslu materiálním, které umožňuje Ústavnímu soudu přezkoumat důvody přijetí dotčeného právního předpisu při přezkumu jeho ústavnosti. To bude mít v případě právního předpisu zásadně podobu důvodové zprávy, ale jak uvedl ve výše citovaném nálezu Ústavní soud, může se jednat i o jiné podklady, které obsahují důvody pro přijetí přezkoumávaného právního předpisu, které musí orgán veřejné moci Ústavnímu soudu v řízení o návrhu na zrušení právního předpisu prezentovat. Právě z tohoto důvodu bylo v řízení ve věci Pl. ÚS 106/20 podstatné, že vláda nepředložila žádné odůvodnění pro přijatou regulaci maloobchodního podnikání, jelikož při jeho absenci nebylo možné objektivně přezkoumat proporcionalitu přijatého řešení, které umožňovalo některé formy maloobchodního podnikání, a jiné nikoliv.

[24] Přezkum usnesení vlády o přijetí krizového opatření v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu lze oproti tomu považovat za analogický k přezkumu zákonosti vyhlášky, kterou soud při shledání její nezákonnosti neaplikuje. Krizové opatření soud v případě jeho nezákonnosti nebo neústavnosti neruší, ale vysloví jeho nepoužitelnost v individuálním případě (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51, odst. 45). Je třeba také zdůraznit, že předmětem přezkumu je v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. primárně rozhodnutí správního orgánu, které usnesení vlády o přijetí krizového opatření aplikuje na konkrétní skutkové okolnosti. Při přezkumu takového rozhodnutí správního orgánu je třeba předně vycházet z toho, jakým způsobem věc posoudil správní orgán, přičemž odůvodnění usnesení vlády o přijetí krizového opatření bude namísto zkoumat tehdy, pokud žalobce vznesl v žalobě námitky, jejichž vyřadení tento postup vyžaduje.

pokračování

[25] Ve vztahu k této právní otázce proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že absence odůvodnění usnesení vlády o přijetí krizového opatření sama o sobě není důvodem pro nezákonnost rozhodnutí o přestupku vydaného na základě tohoto usnesení.

[26] Stěžovatel dále namítal, že usnesení č. 1375 je diskriminační, jelikož diskriminuje osoby, které se věnují výkonu politických práv na mimoparlamentní bázi. Tuto námitku stěžovatel v žalobě vznesl pouze obecným způsobem jako součást argumentace k námitce, že se na jeho jednání měly vztahovat výjimky ze zákazu volného pohybu dle čl. II bodu 1 a 3 usnesení č. 1375. Je proto namístě tyto námitky vypořádat ve vzájemné souvislosti.

[27] Dle skutkového stavu zjištěného správními orgány (který není stěžovatelem rozporován) byl na facebookových stránkách iniciativy Chcipl pes dne 9. 2. 2021 zveřejněn příspěvek ve znění: „*Dnes se setkáme s našimi kolegy a příznivci. Ústecký kraj 9. 2. - 17:00 Veranda, Klišská 330/163, 400 01 Ústí nad Labem. Těšíme se.*“ Tohoto dne pak v 17:20 hod byla provedena kontrola restaurace Veranda ze strany Policie ČR, při níž bylo zjištěno, že v restauraci se nachází přibližně 20 osob. Majitel restaurace byl vyzván, aby zjednal nápravu a hosty vyzval k zaplacení a opuštění restaurace, nebo budou ze strany policie učiněna další opatření, aby bylo porušování omezení zabráněno. Při opětovné kontrole učiněné na základě telefonického oznámení v 18:10 hod. bylo zjištěno, že v restauraci se potmě nachází nadále několik hostů, kteří konzumovali alkoholické nápoje. Část hostů na výzvu majitele restaurace prostor opustila, několik hostů však přes upozornění, že porušují usnesení vlády, nadále v restauraci pobývalo. Z toho důvodu bylo přistoupeno k jejich kontrole a zjištění totožnosti, přičemž bylo zjištěno, že jedním z těchto hostů byl stěžovatel.

[28] Usnesením č. 1375 byl dle čl. II zakázán volný pohyb osob na území celé České republiky v době od 05:00 hod. do 20:59 hod, přičemž v tomto ustanovení je dále stanoveno 16 výjimek z tohoto zákazu. V čl. III usnesení č. 1375 je pak obsažen příkaz 1. omezit pohyb na veřejně přístupných místech na dobu nezbytně nutnou a pobývat v místě svého bydliště s výjimkou případů uvedených v bodech I. a II., 2. omezit kontakty s jinými osobami na nezbytně nutnou míru, 3. pobývat na veřejně přístupných místech nejvýše v počtu 2 osob kromě stanovených výjimek a 4. využívat práci na dálku, pokud to podmínky výkonu práce umožňují.

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že na jeho jednání měla dopadat výjimka dle čl. II bodu 3, která spočívá v cestě za účelem „konzumace zboží a služeb“. Takto formulovaná výjimka však v usnesení č. 1375 není. V čl. II. bodu 3 usnesení je stanovena výjimka ze zákazu volného pohybu spočívající v cestách „za účelem **nákupu** zboží a služeb nebo poskytnutí služeb“. Umožněn byl tedy „nákup“ zboží a služeb, nikoliv jejich „konzumace“. Výklad této výjimky, který by pod výraz nákup podřazoval také konzumaci alkoholických nápojů v restauračním zařízení, by byl ve zjevném rozporu s čl. III usnesení č. 1375, který nařizuje omezit pohyb na veřejně přístupných místech na dobu nezbytně nutnou a omezit kontakty s jinými osobami na nezbytně nutnou míru.

[30] Stěžovatel dále namítal, že v jeho případě lze uplatnit výjimku ze zákazu volného pohybu spočívající v cestách do „zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné

*činnosti a k výkonu povinnosti veřejného funkcionáře nebo ústavního činitele“ podle čl. II bodu 1 usnesení č. 1375. Stěžovatel zde namítá, že realizoval svá práva člena a představitele iniciativy Chcípl pes, a šlo tak o podobnou věc jako výkon podnikatelské činnosti. Podle stěžovatele se tedy v jeho případě jedná o výjimku pro „jinou obdobnou činnost“. Stěžovatel uvádí, že se v jeho prospěch musí uplatnit princip *in dubio pro libertate*, jelikož výjimky z opatření nejsou odůvodněny. Rozhodnutí krajského soudu pak stěžovatel v této souvislosti považuje za nezákonné, jelikož se stejně jako správní orgány řádně nevypořádal s tím, proč na stěžovatele výjimky nedopadaly.*

[31] Nejvyšší správní soud nemůže stěžovateli přisvědčit, že by se krajský soud jeho námitkami nezabýval. Krajský soud naopak v odst. 38 až 44 napadeného rozsudku podrobně odůvodnil, z jakého důvodu na případ stěžovatele nelze aplikovat žádnou z výjimek namítaných stěžovatelem.

[32] Nejvyšší správní soud odkazuje zejména a závěr krajského soudu uvedený v odst. 42 a 43, kde se uvádí: *„Trávení času v restauraci není jinou obdobnou činností (obdobnou jako zaměstnání či podnikatelská činnost) dle bodu II. odst. 1 usnesení, ani cestou za účelem nákupu zboží nebo služeb dle bodu II. odst. 3 usnesení vlády. Výjimky je třeba číst také v kontextu bodu III. téhož usnesení vlády, z něž plyne, že je mj. třeba omezit pohyb na veřejně přístupných místech na nezbytně nutnou dobu. V předmětné době rovněž platilo jiným usnesením vlády stanovené omezení provozu restauračních zařízení, proti němuž právě iniciativa „Chcípl pes“, která setkání svých příznivců organizovala, vystupovala. Dle výjimky v bodu II. odst. 3 usnesení vlády si tedy žalobce mohl dojít např. k výdejovému okénku restaurace, nebylo však povoleno trávit čas v restauraci a konzumovat tam jídlo či nápoje, což žalobce činil, jak je patrné z pořízené fotodokumentace. Takový výklad této výjimky je ve zřejmém souladu s již popsáním účelem vládního opatření, na rozdíl od výkladu žalobce, dle něž mu vůbec nebyla návštěva restaurace z pozice jejího zákazníka, petenta či vyjadřovatele politického postoje, zakázána. Nešlo ani o nákup jídla či pití s sebou, neboť bylo zjištěno, že žalobce seděl tak, jak to dělá běžný zákazník restaurace, s nápojem u stolu. Sám žalobce takto ve správním řízení ani neargumentoval, když hovořil o návštěvě restaurace jako petičního místa. Pokud jde o to, zda a za jakých podmínek restaurace směla či nesměla mít otevřeno, tato otázka nebyla upravena usnesením vlády č. 1375 a není podstatná pro otázku spáchání přestupku žalobcem. Nelze popřít, že zakazy určené podnikatelům nejsou určeny žalobci, jakožto zákazníkovi a konzumentovi restauračních služeb. Žalobci však bylo výhradně posledně zmíněným usnesením vlády zakázáno restauraci z pozice zákazníka navštívit a služeb restaurace zde požívat. Toto omezení, jež nelze jednoduše obejít odkazem na politickou práci, žalobce nerespektoval.“*

[33] S těmito závěry se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje, včetně závěru o tom, že otázka, zda mohla restaurace být otevřena v rámci výjimky z krizových opatření, není pro věc relevantní. K tomu Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že setkání členů a příznivců určité politické iniciativy nelze bez dalšího považovat za výkon politických práv, který by mohl požívat zvláštní právní ochranu. Ze skutkových okolností případu lze učinit závěr, že setkání v restauraci Veranda mělo charakter běžné návštěvy restauračního zařízení, tj. společenského setkání spojeného s konzumací nápojů. Lze přitom také dovodit, že toto setkání bylo nadto záměrně organizováno v rozporu s krizovými opatřeními vlády, a to zejména s ohledem na obecně známé postoje iniciativy Chcípl pes, veřejné oznámení akce

pokračování

na facebookových stránkách iniciativy a jednání hostů přítomných v restauraci (mezi nimi též stěžovatele), kteří přes opakované výzvy odmítali restauraci opustit.

[34] Námitky stěžovatele, že se v tomto případě jednalo o „politickou práci“, soud považuje za účelové, přičemž toto tvrzení stěžovatele je nekonkrétní a stěžovatel k jeho prokázání v řízení před správními orgány ani krajským soudem neoznačil žádné důkazy. Jedinou indicií je v tomto ohledu přítomnost petičního stánku v restauraci, která vyplývá ze zjištěného skutkového stavu. I pokud však v restauraci Veranda v předmětný den bylo provozováno petiční místo, provoz petičního místa neumožňuje provozovat konzumaci nápojů a potravin způsobem, který byl usnesením č. 1375 zakázán. V posuzovaném případě tedy nelze shledat okolnosti, které by mohly vést k závěru, že jednání stěžovatele je třeba považovat za „jinou obdobnou činnost“ jako je výkon zaměstnání nebo podnikatelské činnosti ve smyslu čl. II bodu 1 usnesení č. 1375.

[35] Pokud pak stěžovatel namítá, že jeho odpovědnost za přestupek nevznikla z důvodu právního omylu ve smyslu § 17 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jelikož se mohl domnívat, že na něj dopadá výjimka ze zákazu volného pohybu, stěžovatel byl spolu s ostatními návštěvníky restaurace Veranda ze strany majitele restaurace vyzván k opuštění restaurace (poté, co byl majitel příslušníky Policie ČR upozorněn na porušování krizového opatření), a přesto zde i po upozornění na porušování usnesení vlády zůstal. Stěžovatel tedy za těchto okolností mohl vědět, že se na něj výjimka nevztahuje.

[36] Tvrzenou diskriminační povahu usnesení č. 1375 lze v posuzovaném případě přezkoumávat pouze ve vztahu ke zjištěnému skutkovému stavu, tj. ve vztahu k jednání, pro které byl stěžovatel shledán vinným z přestupku. Jak nicméně Nejvyšší správní soud konstatoval výše, stěžovatel neprokázal, že by se na jeho jednání mohla být teoreticky vztahovat některá z výjimek podle čl. II usnesení č. 1375, přičemž jeho tvrzení o tom, že vykonával jinou obdobnou činnost ve smyslu čl. II bodu 1 nebo šlo o cestu za čelem nákupu zboží a služeb dle čl. II bodu 3, s ohledem na zjištěný skutkový stav nemohou obstát. Z tohoto důvodu, jakož i z důvodu obecnosti argumentace stěžovatele namítající diskriminační povahu regulace obsažené v usnesení č. 1375, není na místě v posuzovaném případě přezkoumávat důvody, které vedly k přijetí usnesení č. 1375 a zvolenou metodu právní regulace. Z konkrétních skutkových okolností totiž nelze dovozovat, že by v důsledku usnesení č. 1375 bylo se stěžovatelem zacházeno jinak, než s jinými subjekty ve srovnatelném postavení.

[37] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že si je vědom odlišného posouzení obdobných případů v rozsudcích Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2021, č. j. 10 A 21/2021-94, a Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2022, č. j. 20 A 10/2021-71. Tyto rozsudky však nejsou pro Nejvyšší správní soud závazné a ten posoudil předmětnou právní otázku jinak.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[39] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Vzhledem k tomu, že žalovaný byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, Nejvyšší správní soud připomíná, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu správní orgán vystupující jako účastník soudního řízení v oboru své působnosti nemá zpravidla právo na náhradu nákladů řízení spočívajících v zastoupení advokátem, jelikož k hájení svých zájmů je stát vybaven příslušnými organizačními složkami finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, a není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, jímž je advokát (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006-87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu z 9. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 2929/07, N 167/51 SbNU 65, a z 24. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1087/09, N 243/55 SbNU 349). Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 2. února 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu