



ČESKÁ REPUBLIKA

**R O Z S U D E K**

**J M É N E M R E P U B L I K Y**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Martina Jakuba Bruse a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupen advokátem Mgr. Davidem Zahumenským, třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, 28. října 2771/117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2021, čj. MSK 135043/2021, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2022, čj. 20 A 10/2021-71,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2022, čj. 20 A 10/2021-71, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] V tomto rozsudku se NSS zabývá otázkou, zda chybějící odůvodnění usnesení vlády o přijetí krizového opatření samo o sobě způsobuje nezákonnost rozhodnutí o přestupku vydaného na základě tohoto usnesení. Vychází přitom ze závěrů rozsudku NSS ze dne 2. 2. 2023, čj. 4 As 86/2022-54, ve věci podobného přestupku téhož žalobce.

**1. Popis věci**

[2] Magistrát města Frýdku-Místku rozhodnutím ze dne 26. 7. 2021 uložil žalobci pokutu 18 000 Kč za přestupek podle § 34 odst. 1 písm. a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). Žalobce v době krizového stavu (18. a 23. 12. 2020, 11., 13. a 31. 1. 2021) umožnil přítomnost veřejnosti v provozovně stravovacích služeb *Hospoda Pod Šimlem* v obci Sviadnov, čímž porušil bod I odst. 1 usnesení vlády č. 1332 ze dne 14. 12. 2020, bod I odst. 2 usnesení vlády č. 1376 ze dne 23. 12. 2020 a bod I odst. 2 usnesení vlády č. 78 ze dne 28. 1. 2021. V této provozovně se žalobce zdržoval ve společnosti dalších osob (18. 12. 2020, 11. a 31. 1. 2021), čímž porušil bod II odst. 2

usnesení vlády č. 1334 ze dne 14. 12. 2020, bod III odst. 2 usnesení vlády č. 1375 ze dne 23. 12. 2020 a bod IV odst. 2 usnesení vlády č. 79 ze dne 28. 1. 2021. V době zákazu volného pohybu osob (7. 2. 2021) se žalobce ve společnosti dalších osob zdržoval v tělocvičně, čímž porušil bod IV odst. 1 a 2 usnesení vlády č. 79 ze dne 28. 1. 2021.

[3] Proti rozhodnutí magistrátu podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 11. 2021 zamítl.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, které krajský soud vyhověl a zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Vyslovil, že zmíněná usnesení vlády, která byla přijata jako krizová opatření podle § 5 písm. e) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, nebyla odůvodněna a jejich důvody nelze dovodit ani implicitně. Krizová opatření proto nelze užít a za tohoto stavu nemůže závěr správních orgánů, že žalobce porušil zákazy jimi stanovené, obstát.

## 2. Kasační řízení

### *Kasační stížnost*

[5] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a navrhl, aby jej NSS zrušil.

[6] Stěžovatel namítl, že oba správní orgány postupovaly procesně správně a v souladu s platnou a účinnou právní úpravou. Krizová opatření mají podle něj povahu právního předpisu a k jejich přezkumu je oprávněn jen Ústavní soud. Stěžovatel upozornil na to, že krizová opatření, která byla podkladem správních rozhodnutí, dosud Ústavní soud nezrušil. On sám nemůže posuzovat ústavnost a zákonnost právních norem a krajský soud není oprávněn podzákonné předpisy rušit. Stěžovatel trval na tom, že žalobci bylo spáchání přestupku prokázáno a magistrát procesně nepochybil, bylo tedy namísto odvolání zamítnout. Krajský soud by podle stěžovatele neměl své rozhodnutí zakládat na hypotéze, že platná a účinná norma je automaticky považována za nezákonnou a nepoužitelnou, pokud Ústavní soud nebo NSS obdobnou normu zrušil. Postup krajského soudu vnáší nejistotu do výkonu moci výkonné. Krajský soud sice podle stěžovatele možná měl *jakousi odvozenou soudní pravomoc* zhodnotit konkrétní krizové opatření, nicméně neexistuje relevantní důvod, na jehož základě by mohl zasáhnout do rozhodnutí správního orgánu, který byl povinen podle daného krizového opatření postupovat. Stěžovatel uzavřel, že i kdyby případně bylo krizové opatření protiústavní, není v podmínkách materiálního právního státu a právní jistoty přípustné údajnou neústavnost retroaktivně vztáhnout na již pravomocně rozhodnutou přestupkovou věc.

### *Vyjádření žalobce*

[7] Žalobce označil kasační stížnost za nepřijatelnou; stěžovatel ostatně žádné důvody přijatelnosti neuvedl. Judikatura Ústavního soudu a NSS nedává podle žalobce jednotlivci jinou možnost přezkumu krizového opatření, než je právní postup proti konkrétnímu užití takového opatření. Žalobce poukázal na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51, a konstatoval, že byl po značnou dobu v nejistotě, zda jsou krizová opatření v souladu se zákonem a ústavním pořádkem, či nikoli. Pokud krajský soud

pokračování

shledal, že krizová opatření v souladu s ústavním pořádkem nejsou, nemohl podle žalobce rozhodnout, že pokuta byla žalobci uložena po právu.

### 3. Hodnocení věci

[8] Ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se NSS po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele, a je tedy přijatelná (§ 104a s. ř. s.). Kasační stížnost je mj. přijatelná, pokud se krajský soud dopustí zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS).

[9] Kasační stížnost je přijatelná. Krajský soud totiž zásadně právně pochybil. Kasační stížnost je proto i důvodná.

[10] NSS předně konstatuje, že nyní řešený přestupek spočíval v tom, že žalobce nesplnil svou zákonnou povinnost strpět omezení vyplývající z krizových opatření stanovených v době krizového stavu [§ 34 odst. 1 písm. a) a § 31 odst. 3 písm. c) krizového zákona]. Při přezkumu rozhodnutí o přestupku tak byl krajský soud oprávněn (a zároveň i povinen) v mezích uplatněných žalobních bodů posoudit soulad příslušných krizových opatření vydaných ve formě usnesení vlády (tj. právních předpisů *sui generis*) se zákonem, ústavním pořádkem či mezinárodní smlouvou. Rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51, č. 4232/2021 Sb. NSS, vyslovil, že „*správní soudy mohou přezkoumávat takový soulad jiného právního předpisu jen v souvislosti s jeho použitím v individuální věci (incidenčně), a to v rozsahu jejich pravomocí vymezených v soudním řádu správním či v jiném zákoně. Bylo-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.)*“. Stěžovatel se tedy mylí, pokud se domnívá, že dodatečně zjištěnou protiústavnost (či nezákonnost) krizového opatření nelze vztáhnout na již pravomocně rozhodnutou přestupkovou věc.

[11] Byť to stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil poněkud neobratně, je zjevné, že nesouhlasí se závěrem krajského soudu o nepoužitelnosti krizových opatření na žalobcův případ z důvodu jejich protiústavnosti vyvolané tím, že nebyla odůvodněna.

[12] Závěr krajského soudu, že chybějící odůvodnění usnesení vlády o přijetí krizového opatření samo o sobě způsobuje nezákonnost rozhodnutí o přestupku vydaného na základě tohoto usnesení, NSS výslovně popřel v rozsudku ze dne 2. 2. 2023, čj. 4 As 86/2022-54. Učinil tak ve věci téhož žalobce zastoupeného týmž advokátem za situace, kdy žaloba obsahovala podobnou argumentaci upozorňující na nezákonnost a protiústavnost krizových opatření, jakou žalobce uplatnil také v nyní řešené věci (srov. tehdejší kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 24. 2. 2022, č. j. 73 A 20/2021-41).

[13] NSS ve zmíněném rozsudku čj. 4 As 86/2022-54 připomněl, 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 namíste zkoumat tehdy, pokud žalobce vznese v žalobě námitky, jejichž vypořádání tento postup vyžaduje“.* Není-li tedy usnesení vlády odůvodněno, neznamená to nutně, že rozhodnutí o přestupku vydané na základě tohoto usnesení bude nezákonné. Zároveň NSS podotkl, že tuto právní otázku vědomě posoudil jinak než krajský soud v nyní řešené věci (srov. odstavec 37 zmíněného rozsudku NSS).

[14] Je tedy zřejmé, že právní názor krajského soudu v nyní řešené věci, podle nějž chybějící odůvodnění usnesení vlády o přijetí krizového opatření automaticky způsobuje nezákonnost rozhodnutí o přestupku vydaného na základě takového usnesení, není správný. Krajský soud chybně vyhodnotil jako důvodný žalobní bod uvedený v části II.1 žaloby (*Nezákonnost a protiústavnost krizových opatření a z toho vyplývající možnost odmítnout splnění povinnosti*), ve kterém žalobce jen v obecné rovině poukazoval na chybějící odůvodnění krizových opatření, aniž zkoumal, zda vypořádání ostatních žalobních bodů (konkrétních námitek proti rozhodnutí ve věci přestupku) vyžaduje posoudit dostatečnost odůvodnění krizových opatření. To činí napadený rozsudek nezákonným.

[15] Argumentuje-li žalobce a krajský soud nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, NSS připomíná, že tento nález řešil odlišnou situaci. Zabýval se totiž racionalitou výjimek z omezení stanovených krizovými opatřeními. Ústavní soud shrnul, že „*jakkoliv je [...] z povahy věci zřejmé, že některé z těchto výjimek jsou skutečně nezbytné (např. prodej potravin, léků nebo pohonných hmot), vyžaduje řada jiných výjimek přesvědčivé vysvětlení, ze kterého by teprve bylo patrné, že se ze strany vlády nejedná o nepřípustnou libovůli (např. navrhovatelkou zmiňovaná květinářství nebo prodejny zbraní a střeliva)*“. V řízení ve věci Pl. ÚS 106/20 bylo podstatné, že vláda nepředložila žádné odůvodnění pro přijatou regulaci maloobchodního podnikání a při chybějícím odůvodnění nebylo možné objektivně přezkoumat proporcionalitu přijatého řešení, které umožňovalo některé formy maloobchodního podnikání, a jiné nikoli (rozsudek NSS čj. 4 As 86/2022-54).

[16] V nyní řešené věci však žalobce obecnými argumenty (bez vztahu k jeho konkrétnímu přestupkovému jednání) zpochybňoval plošná omezení stanovená krizovými opatřeními. Tváří v tvář této obecné argumentaci mohou obstát jako odůvodnění příslušných krizových opatření východiska, která k jejich přijetí vedla a která krajský soud naznačil v odstavci 18 napadeného rozsudku. Tato východiska lze považovat za obecné důvody přijetí příslušných krizových opatření, tedy za jejich odůvodnění v materiálním slova smyslu.

#### 4. Závěr a náklady řízení

[17] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[18] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 22. května 2024

Michaela Bejčková  
předsedkyně senátu