



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl samosoudkyní Mgr. Janou Volkovou ve věci

žalobce: **J. S.**
zastoupený advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 2771/117, 702 18 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2021, č. j. MSK 135043/2021, ve věci
přestupku,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce napadl u Krajského soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“) žalobou ze dne 13. 12. 2021 rozhodnutí ze dne 1. 11. 2021, č. j. MSK 135043/2021, kterým žalovaný zamítl

Shodu s prvopisem potvrzuje Bc. M.P.

jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Frýdku - Místku ze dne 26. 7. 2021, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 34 odst. 1 písm. a) zákona číslo 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), kterého se měl dopustit tím, že v době krizového stavu ve dnech 18. 12. 2020, 23. 12. 2020, 11. 1. 2021, 13. 1. 2021 a 31. 1. 2021 umožnil přítomnost veřejnosti v provozovně stravovacích služeb s názvem Hospoda Pod Šimlem v obci Sviadnov, a ve dnech 18. 12. 2020, 11. 1. 2021 a 31. 1. 2021 se zdržoval v provozovně stravovacích služeb ve společnosti dalších osob a tím, že se dne 7. 2. 2021 v době minimálně do 7:36 hod v době zákazu volného pohybu osob zdržoval v tělocvičně ve společnosti dalších osob. Uvedenými jednáními měl žalobce porušit usnesení vlády specifikovaná ve výroku přestupkového rozhodnutí. Za uvedený přestupek uložil správní orgán prvního stupně žalobci pokutu 18 000 Kč a povinnost nahradit náklady přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Žaloba

2. Žalobce v žalobě předně poukázal na rozhodnutí Ústavního a Nejvyššího správního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 8/20, 9 As 264/2020 a sp. zn. 8 As 98/2021), ze kterých vyplývá možnost a povinnost správního soudu přezkoumat zákonnost a ústavnost krizových opatření, jejichž porušení je žalobci kladeno za vinu. Žalobce poukázal na ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20, ve kterém Ústavní soud prohlásil za neústavní a v rozporu zejména s článkem 1 odst. 1 Ústavy a články 2 odst. 3, 4 odst. 4 a 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod regulaci, podle které vláda obecně zakázala provoz podnikatelské činnosti s určitými výjimkami. Ústavní soud shledal předmětné krizové opatření za protiústavní právě již pro existenci tohoto obecného zákazu podnikání, dále pro absenci odůvodnění. Podle přesvědčení žalobce lze závěry Ústavního soudu vztáhnout také na další krizová opatření, včetně krizového opatření, jehož porušení bylo žalobci vytýkáno. Na krizové opatření by se mělo s ohledem na úplnou absenci odůvodnění a další vady vytýkané Ústavním soudem hledět jako na předpis nezákonný a protiústavní ex tunc a nezákonná je tedy také pokuta na jeho základě uložená (bod II.1 žaloby).
3. Žalobce dále vytkl v bodu II.2 žaloby správním orgánům, že jej stíhají za něco, co ani krizová opatření nezakazovala. Podle výkladu žalobce se přestupku podle § 34 odst. 1 písm. a) krizového zákona může dopustit pouze fyzická osoba, a nikoliv fyzická osoba podnikající nebo právnická osoba. Z toho dovozuje, že provozovatel restaurace, který umožní přítomnost veřejnosti, se nedopouští žádného přestupku a nemůže mu proto být uložena pokuta či jiný postih, a to ani jeho personálu. Předmětná provozovna byla otevřena jako petiční místo, nebyla otevřena pro veřejnost, ale pouze pro odpůrce vládních opatření.
4. Žalobce dále namítl nedostatečné vymezení a nepřezkoumatelnost některých skutků (ve vztahu ke skutku dne 7. 2. 2021 se měl žalobce v době minimálně do 7:36 hod v době v době zákazu volného pohybu osob v tělocvičně na ul. Závodní č. p. 162 ve Sviadnově zdržovat ve společnosti dalších osob aniž by vymezení uvádělo, od kdy se na daném místě měl žalobce nacházet), nezohlednění výjimek z krizových opatření aplikovatelných na žalobce, nesprávné (nedostatečné) zjištění skutkového stavu a neuplatnění zásady in dubio pro reo (bod II.3 a II.4 žaloby).
5. V posledním žalobním bodě (II.5) žalobce namítl nedostatek materiální stránky přestupku a přílišnou tvrdost při stanovení sankce až na samé horní hranici sazby.

III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. K námitkám ohledně protiústavnosti krizových opatření uvedl, že nález Ústavního soudu zrušil pouze část krizového opatření, která se týkala paušálního zákazu podnikání. Část krizového opatření, které se týkalo zákazu přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, Ústavní soud nezrušil a tato část byla převzata do dalších krizových opatření, z čehož oba správní orgány vycházely. Vzhledem k tomu, že krizová opatření nebyla v části zákazu přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb zrušena, má žalovaný za to, že se jednalo o platná krizová opatření. Také zbývající žalobní námitky považoval žalovaný za nedůvodné.

IV. Skutečnosti zjištěné ze správního spisu

7. Žalobci bylo v přezkoumávaném přestupkovém řízení kladeno za vinu, že:
- a) ve dnech 18. 12. 2020 kolem 20:15 hodin, 23. 12. 2020 mezi 18:00 - 18:40 hod., 11. 1. 2021 kolem 17:22 hodin, 13. 1. 2021 v době minimálně od 17:05 do 17:45 hod. a 31. 1. 2021 v 15:25 hodin umožnil v době krizového stavu přítomnost veřejnosti v provozovně stravovacích služeb, čímž měl porušit bod I. odst. 1 usnesení vlády číslo 1332 ze dne 14. 12. 2020 (dílčími skutky ze dne 18. 12. 2020 a 23. 12. 2020), bod I. odst. 2 usnesení vlády číslo 1376 ze dne 23. 12. 2020 (dílčími skutky ze dne 11. 1. 2021 a 13. 1. 2021) a bod I. odst. 2 usnesení vlády číslo 78 ze dne 28. 1. 2021 (dílčím skutkem ze dne 31. 1. 2021)
 - b) ve dnech 18. 12. 2020, 11. 1. 2021 a 31. 1. 2021 se zdržoval v provozovně ve společnosti dalších osob, čímž měl porušit bod II. odst. 2 usnesení vlády číslo 1334 ze dne 14. 12. 2020 (dílčím skutkem ze dne 18. 12. 2020), bod III. odst. 2 usnesení vlády číslo 1375 ze dne 23. 12. 2020 (dílčím skutkem ze dne 11. 1. 2021), a bod IV. odst. 2 usnesení vlády číslo 79 ze dne 28. 1. 2021 (dílčím skutkem ze dne 31. 1. 2021)
 - c) a dne 7. 2. 2021 v době minimálně do 7:36 hodin se v době zákazu volného pohybu osob zdržoval v tělocvičně ve společnosti dalších osob, čímž měl porušit bod IV. odst. 1 a 2 usnesení vlády číslo 79 ze dne 28. 1. 2021.
8. Veškerá výše specifikovaná usnesení vlády byla přijata jako krizová opatření podle § 5 písm. e) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona. Uvedená zákonná ustanovení umožňují v době nouzového stavu a na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění [§ 5 písm. e)] a nařít zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území [§ 6 odst. 1 písm. b)].
9. Konkrétně vláda v bodě I. odst. 1 usnesení ze dne 14. 12. 2020 číslo 1332 s účinností ode dne 18. 12. 2020 od 00:00 hod. do dne 23. 12. 2020 do 23:59 hod. zakázala přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb (např. restaurace, hospody a bary), s výjimkou a) v provozovnách, které neslouží pro veřejnost (např. zaměstnanecké stravování, stravování poskytovatelů zdravotních služeb a sociálních služeb, ve vězeňských zařízeních), b) v případě školního stravování zaměstnanců přítomných na pracovišti a dětí, žáků a studentů účastnících se prezenčního vzdělávání, c) v provozovnách v ubytovacích zařízeních za podmínky, že poskytují stravování pouze ubytovaným osobám, a to pouze v čase mezi 05:00 hod. a 22:59 hod. Tento zákaz se nevztahoval na prodej mimo provozovnu stravovacích

služeb (např. provozovny rychlého občerstvení s výdejovým okénkem nebo prodej jídla s sebou) s tím, že prodej zákazníkům v místě provozovny (např. výdejové okénko) byl zakázán v čase mezi 23:00 hod. a 04:59 hod.

10. Na toto usnesení navazovala usnesení ze dne 23. 12. 2020 číslo 1376 (s účinností ode dne 27. 12. 2020 od 00:00 hod. do dne 10. 1. 2021 do 23:59 hod., prodlouženou usnesením ze dne 7. 1. 2021 číslo 12 do dne 22. 1. 2021 do 23:59 hod.) a ze dne 28. 1. 2021 číslo 78 (s účinností ode dne 30. 1. 2021 od 00:00 hod. do dne 14. 2. 2021 do 23:59 hod.), která obsahovala téměř identický zákaz (došlo toliko k rozšíření zákazu prodeje zákazníkům v místě provozovny již od 21:00 hod. a k omezení stravování v ubytovacích zařízeních do 20:59 hod.).
11. Usnesením ze dne 14. 12. 2020 číslo 1334 pak vláda v bodě III. odst. 2 s účinností ode dne 18. 12. 2020 od 00:00 hod. do dne 23. 12. 2020 do 23:59 hod. nařídila omezit kontakty s jinými osobami na nezbytně nutnou míru, na což navázal obsahově shodný bod III. odst. 2 usnesení ze dne 23. 12. 2020 číslo 1375 (s účinností ode dne 27. 12. 2020 od 00:00 hod. do dne 10. 1. 2021 do 23:59 hod., prodlouženou usnesením ze dne 7. 1. 2021 číslo 12 do dne 22. 1. 2021 do 23:59 hod.) a s účinností ode dne 30. 1. 2021 od 00:00 hod. do dne 14. 2. 2021 do 23:59 hod. pak bod IV. odst. 2 usnesení ze dne 28. 1. 2021 č. 79, ve kterém vláda nařídila omezit na nezbytně nutnou míru kontakty s jinými osobami než se členy domácnosti.
12. Z úředního záznamu Městské policie Frýdek Místek ze dne 18. 12. 2020 se podává, že dne 18. 12. 2020 policisté zjistili, že je otevřená provozovna Hospoda Pod Šimlem, nacházeli se v ní hosté, kteří konzumovali nápoje, dále se v provozovně nacházely servírky. Odpovědným vedoucím provozovny byl dle policistů žalobce, který uvedl, že si je vědom, že porušuje zákaz, ale jedná se o projev občanské neposlušnosti pod názvem „Chcípl pes“. Na uvedené adrese je hlášena od 17. 10. 2016 společnost HXE TRADE s. r. o., jejímž jednatelem není žalobce.
13. Při ústním jednání ze dne 5. 5. 2021 žalobce mimo jiné sdělil, že dům na adrese Ostravská 666 v obci Sviadnov není zkolaudován jako restaurace či provozovna veřejného stravování, ale jako klub, tudíž je zamezen přístup široké veřejnosti.
14. Součástí správního spisu na č. l. 65 je výpis z živnostenského rejstříku. Dle tohoto výpisu má na adrese Ostravská 666, 739 25, Sviadnov, sídlo společnost HEXA TRADE s. r. o., která disponuje živnostenským oprávněním na druh živnosti: Hostinská činnost.
15. Dne 18. 6. 2021 při ústním jednání žalobce uvedl, že neprovozoval restaurační zařízení, nemá k tomu živnost. Dále sdělil, že *„petiční právo je základní lidské právo garantované ústavním zákonem. Opatřením ministerstva zdravotnictví ani za nouzového stavu, toto právo nelze zakázat. Natož v mém soukromém majetku. Na Ostravské 666 Sviadnov jsem zřídil petiční místo, to je vše, co k této věci uvádím“*.
16. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 26. 7. 2021 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 34 odst. 1 písm. a) krizového zákona, kterého se měl dopustit tím, že v době krizového stavu ve dnech 18. 12. 2020, 23. 12. 2020, 11. 1. 2021, 13. 1. 2021 a 31. 1. 2021 umožnil přítomnost veřejnosti v provozovně stravovacích služeb s názvem Hospoda Pod Šimlem v obci Sviadnov, dále tím, že se ve dnech 18. 12. 2020, 11. 1. 2021 a 31. 1. 2021 zdržoval v provozovně stravovacích služeb ve společnosti dalších osob a tím, že se dne 7. 2. 2021 v době minimálně do 7:36 hod v době zákazu volného pohybu osob zdržoval v tělocvičně ve společnosti dalších osob. Uvedenými jednáními měl žalobce porušit usnesení vlády specifikovaná ve výroku přestupkového rozhodnutí. Za uvedený přestupek uložil

správní orgán prvního stupně žalobci pokutu 18 000 Kč a povinnost nahradit náklady přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč.

17. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně brojil žalobce blanketním odvoláním ze dne 10. 8. 2021. V doplnění odvolání namítal, že byla porušena jeho ústavně zaručená práva, a to mimo jiné právo shromažďovací a petiční. Žalobce se účastnil setkání organizovaného politickým hnutím Chcípl pes, přičemž mimořádná opatření v boji proti viru SARS-CoV-2 se nevztahovala na jednání politických klubů, spolků stran či hnutí. Místi spáchání přestupku navštívil jako petiční místo a jako vyjádření svého nesouhlasu s vládními opatřeními.
18. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

V. První rozhodnutí krajského soudu a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

19. Krajský soud ve věci již jednou rozhodoval. Rozsudkem ze dne 30. 11. 2022, č. j. 20 A 10/2021-71 (dále jen „rozsudek ze dne 30. 11. 2022“), napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Proti rozsudku krajského soudu ze dne 30. 11. 2022 brojil žalovaný kasační stížností. Té Nejvyšší správní soud vyhověl a rozsudkem ze dne 22. 5. 2024, č. j. 10 As 4/2023-42, zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 30. 11. 2022 a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
20. V odůvodnění Nejvyšší správní soud konstatoval, že krajský dospěl k nesprávnému závěru, že chybějící odůvodnění usnesení vlády o přijetí krizového opatření samo o sobě způsobuje nezákonnost rozhodnutí o přestupku vydaného na základě tohoto usnesení. Nejvyšší správní soud odkázal na svá další rozhodnutí (rozsudek ze dne 2. 2. 2023, čj. 4 As 86/2022-54 NSS), která tento názor výslovně popřela, a podotknul, že tak navíc učinil ve věci téhož žalobce zastoupeného týměž advokátem za situace, kdy žaloba obsahovala podobnou argumentaci. Podle Nejvyššího správního soudu náleží Ústavnímu soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, o který se závěry krajského soudu opíraly, řešit odlišnou situaci.

VI. Posouzení věci krajským soudem

21. Krajský soud v Ostravě přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“)], veden závěry, které Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 22. 5. 2024, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
22. O žalobě rozhodl krajský soud bez jednání, protože s tímto postupem oba účastníci souhlasili (resp. na výzvu soudu ze dne 24. 7. 2024 podle § 51 odst. 1 s. ř. s. ve lhůtě 2 týdnů nesdělili, že s rozhodnutím bez jednání nesouhlasí).
23. Žaloba není důvodná.
24. Na úvod je třeba připomenout, že podle § 34 odst. 1 písm. a) krizového zákona se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v době krizového stavu [*kterým se podle § 2 písm. b) krizového zákona rozumí také vyhlášený nouzový stav – poznámka krajského soudu*] nesplní některou z povinností podle § 31 odst. 3 písm. a), b) nebo c).
25. Podle § 31 odst. 3 písm. c) téhož zákona je fyzická osoba v době krizového stavu povinna strpět omezení vyplývající z krizových opatření stanovených v době krizového stavu.

26. Žalobce v žalobě namítal (bod II.1 žaloby), že krizová opatření byla nezákonná a protiústavní, proto byl oprávněn odmítnout jimi stanovené povinnosti. K tomu krajský soud uvádí, že touto otázkou ve věci totožného zástupce se již zabývaly nejen krajské soudy, ale také Nejvyšší správní soud. Ten v rozsudku ze dne 2. 2. 2023, č. j. 4 As 86/2022-54, vysvětlil, že z rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/20 ze dne 16. 6. 2020, na které žalobce odkazoval i v nyní posuzované žalobě, nevyplývá požadavek na formalizované odůvodnění usnesení vlády o přijetí krizového opatření. 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. Přezkum usnesení vlády o přijetí krizového opatření v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu lze oproti tomu považovat za analogický k přezkumu zákonnosti 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 Nejvyššího správního soudu 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 vypořádání tento postup vyžaduje. Ve vztahu k této právní otázce proto Nejvyšší správní soud uzavřel, že absence odůvodnění usnesení vlády o přijetí krizového opatření sama o sobě není důvodem pro nezákonnost rozhodnutí o přestupku vydaného na základě tohoto usnesení.
27. Na shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2023, č. j. 4 As 86/2022-54, odkázal Nejvyšší správní soud i ve zrušujícím rozsudku, kterým zrušil rozsudek ze dne 30. 11. 2022. Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že právní názor krajského soudu v rozsudku ze dne 30. 11. 2022, podle nějž chybějící odůvodnění usnesení vlády o přijetí krizového opatření automaticky způsobuje nezákonnost rozhodnutí o přestupku vydaného na základě takového usnesení, není správný. Podle Nejvyššího správního soudu 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).
28. V rozsudku ze dne 23. 10. 2023, sp. zn. 6 As 282/2022, Nejvyšší správní soud uvedl, že výjimky ze zákazů dle krizového opatření č. 1375 nebyly diskriminační a v kontextu okolností byly důvody výjimek dostatečně zřetelné přímo z ustanovení (bod 47). NSS konkrétně uvedl, že „*[v]ýjimky ze zákazů aplikovaných v případě stěžovatele nebyly diskriminační, neboť se vztahovaly na všechny osoby bez rozdílu, přičemž důvody výjimek*

vyplývaly z povahy věci přímo ze znění ustanovení. Výjimka ze zákazu volného pohybu dle bodu II krizového opatření č. 1375 byla založena na účelu (například cesty do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti), nikoli na rozlišování kategorií osob.“ (zvýraznil soud) Tyto závěry se sice týkaly zákazu volného pohybu během dne dle čl. II krizového opatření č. 1375, lze je však analogicky použít i na obdobné výjimky ve vztahu k zákazu volného pohybu během noci v opatřeních dopadajících na nyní posuzovanou věc. Krajský soud tak s ohledem na výše uvedené závěry shrnuje, že absence odůvodnění usnesení vlády o přijetí krizového opatření samo o sobě nezakládá nepřezkoumatelnost ani nezákonnost napadeného rozhodnutí; správní orgány tak byly oprávněny podle krizových opatření postupovat. Krajský soud se tak mohl optikou krizových opatření zabývat tím, zda je napadené rozhodnutí zákonné a netrpí vadami, tedy zkoumal, jakým způsobem správní orgány věc jako takovou posoudily. Námitka II.1 tak není důvodná.

29. Další žalobní námitky se již vztahovaly přímo na napadené rozhodnutí. Žalobce v bodu II.3 žaloby namítal nepřezkoumatelnost některých skutků a to, že správní orgány tyto skutky nedostatečně vymezily. Nesouhlasil s tím, že správní orgány nezohlednily výjimky z krizových opatření, nedostatečně zjistily skutkový stav a neuplatnily zásadu *in dubio pro reo* (bod II.4 žaloby).
30. Obecně platí, že napadené rozhodnutí by mohlo být nepřezkoumatelné, pokud by bylo vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, což se v tomto případě nenastalo. Otázkou nepřezkoumatelnosti se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností (srov. např. rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, v nichž se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, č. 26/2009 Sb. ÚS, a rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). O nepřezkoumatelnost nejde ani tehdy, pokud je námitka, kterou správní orgán pominul, pro posouzení věci zjevně irelevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31). Současně je třeba zdůraznit, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je třeba v rámci soudního přezkumu nahlížet jako na jeden celek, tedy že se rozhodnutí mohou vzájemně argumentačně doplňovat v obou směrech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25). Mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně.
31. Žalobce shledával nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že neodstranilo nedostatek v časovém vymezení jednoho skutku, neobsahovalo úvahu o aplikovatelnosti

výjimky z opatření použitelné na žalobce a konečně se napadené rozhodnutí nezabývalo subjektivní a objektivní stránkou přestupku. K tomu krajský soud konstatuje, že ve vymezení skutku, na který žalobce v žalobě poukazuje (skutek pod bodem I./A, kterého se žalobce dopustil tím, že „se dne 7. 2. 2021 v době minimálně do 7:36 hod v době zákazu volného pohybu osob v tělocvičně na ul. Závodní č.p. 162 ve Sviadnově zdržoval ve společnosti dalších osob“), žádný nedostatek způsobující nepřezkoumatelnost neshledává. Ke spáchání přestupku podle § 34 odst. 1 písm. a) krizového zákona postačovalo porušení zákazu volného pohybu osob v době od 5:00 do 20:59 hod., stanoveného usnesením vlády ČR ze dne 28. 1. 2021, č. 79, bod II. a IV. odst. 1., 2., tedy pouhý kontakt s jinými osobami než členy domácnosti nad nezbytně nutnou míru. Konkrétně usnesení v bodě IV. nařizovalo „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 na nezbytně nutnou míru kontakty s jinými osobami než se členy domácnosti.“ Předmětná pravidla tak bylo možné porušit jednak délkou trvání kontaktu, jednak též kontaktem s okruhem osob přesahujícím členy domácnosti, pokud nebyl nezbytně nutný. Povahu samotného spáchaného skutku (tedy nohejbalový trénink v tělocvičně, která současně měla být v souladu s bodem I. odst. 3 písm. f) usnesení vlády č. 78 ze dne 28. 1. 2021, č. 31/2021 Sb., uzavřena, pozn. soudu) žalobce nerozporoval. Krajský soud konstatuje, že neshledal, že by v době účinnosti usnesení vlády ČR ze dne 28. 1. 2021 č. 79, 32/2021 Sb., byl žalobcem provozovaný nohejbalový trénink v jakémkoliv ohledu nezbytnou činností. Postačovala tak pouhá přítomnost žalobce ve společnosti jeho spoluhráčů, a proto stačí i konkrétní vymezení času spáchání skutku, avšak bez stanovení uzavřeného časového intervalu. Jakoukoliv nezbytnost takového tréninku žalobce netvrdí a netvrdil. Stejně tak bylo dostatečně určité zjištěno, že na tréninku se nacházely osoby jiné než žalobcovi členové domácnosti, se kterými současně bylo nezbytně nutné být v kontaktu. Nad rámec výše uvedeného soud konstatuje, že žalobce si byl podle shromážděných důkazů nezákonnosti svého jednání plně vědom (srov. str. 14 odst. 2 rozhodnutí správního orgánu I. stupně).

32. Nepřezkoumatelnost pak nezpůsobuje ani skutečnost, že se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezabýval aplikovatelností výjimky uvedené v bodě II. odst. 1 usnesení vlády ČR ze dne 28. 1. 2021 č. 79, 32/2021 Sb., tedy výjimkou ze zákazu volného pohybu osob na území celé České republiky v době od 05:00 hod. do 20:59 hod. za účelem cest do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti. Není povinností žalovaného (potažmo správního orgánu I. stupně), aby sám od sebe v rozhodnutí vyloučil všechny myslitelné alternativy proto, aby mohl konstatovat vinu osoby obviněné z přestupku. Jeho povinností je řádně zjistit a popsat skutkový stav, sdělit podklady, ze kterých vycházel, následně se zabývat všemi znaky přestupku s ohledem na individuální okolnosti případu. Logikou žalobce by správní orgán v každé věci z moci úřední musel zvážit, zda použít ustanovení upravující nutnou obranu nebo krajní nouzi. Jiná by byla situace, pokud by žalobce namítal, že na něj vztahovala některá z výjimek, což se v posuzované věci nestalo. Žalobce v odvolání pouze tvrdil, že se účastnil politického setkání a na místo se dostavil jako na místo petiční. Lze uzavřít, že pokud žalobce ve správním řízení netvrdil, že se na něj vztahuje výjimka, neměly správní orgány povinnost se výjimkami automaticky zabývat; jejich rozhodnutí tak nejsou z tohoto důvodu nepřezkoumatelná. K vlastní aplikaci výjimky krajský soud uvádí, že žalobce byl vinným za zpřístupnění provozovny, která veřejnosti přístupná vůbec být neměla (srov. bod I. odst. 2 usnesení vlády č. 78 ze dne 28. 1. 2021, č. 31/2021 Sb., kterým se zakázala přítomnost veřejnosti v

provozovných stravovacích služeb). Žalobce tak umožnil vstup vícero osobám do objektu, přestože to bylo zakázáno bez ohledu na to, zda se jedná o provozovnu či nikoli. Nemůže se proto domáhat závěru, že za takové jednání nemůže být postižen, když tak činil v rámci svého zaměstnání, podnikatelské nebo obdobné činnosti. Žalobce byl vědom a před policisty to ani nezastíral, že provozovnu zpřístupnil způsobem, který byl v rozporu s právní úpravou. Jeho argumentace tím, že se na místě nacházel z důvodu cest do zaměstnání či k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti, přičemž následně tvrdí, že se jednalo o soukromý objekt pro uzavřenou společnost, tak pro svou logickou rozpornost nemůže obstát.

33. Co se týče namítané nepřezkoumatelnosti posouzení objektivní a subjektivní stránky přestupkového jednání žalobce, hodnotí soud tuto námitku jako zcela obecnou, a konstatuje, že správní rozhodnutí obou stupňů úvahy ohledně objektivní a subjektivní stránky obsahují (poslední odst. str. 4 a následně na str. 5 v případě rozhodnutí žalovaného a na str. 14 a 15 rozhodnutí správního orgánu I. stupně) a žalobcův nesouhlas s nimi je apriori nepřezkoumatelnými nečiní. Krajský soud má dále za to, že v dané věci nenastala situace, kdy měly správní orgány jednat v souladu se zásadou in dubio pro reo. Skutkový stav byl zjištěn dostatečně, správní orgány neshledaly žádné rozpory, které by měly zhodnotit ve prospěch žalobce. Dle krajského soudu se správní orgány zabývaly skutkovým stavem dostatečně, proto jim nemá krajský soud v tomto ohledu co vytknout.
34. Žalobce v žalobě brojil také proti tomu (bod II.2), že byl postihován za něco, co krizové opatření nezakazuje. Dle jeho názoru se přestupku mohly dopustit pouze fyzické a nikoli právnické osoby, provozovateli restaurace tak uvedený postih nemohl hrozit. K tomuto krajský soud uvádí, že z ničeho se nepodává, že by žalobce byl považován za právnickou osobu či podnikající fyzickou osobu. Správní orgány jej po celou dobu správního řízení považovaly za fyzickou osobu, která se neoprávněně zdržovala v provozovně a umožnila přítomnost veřejnosti v tomto objektu (aniž by vyvozovaly, že tak učinil v rámci své podnikatelské činnosti) a současně se zdržoval v tělocvičně. Žalobce se dopustil přestupku jako fyzická osoba proto, že prostory v předmětném objektu veřejnosti fakticky zpřístupnil, a je zcela lhostejné, zda se v dané chvíli považoval za podnikatele. Nadto si žalobce protiřečí, pokud se snaží stavět současně do role podnikající fyzické osoby, tedy někoho, kdo nemohl spáchat přestupek fyzické osoby a současně do role osoby, která pouze zpřístupnila petiční místo, protože paralelně tvrdí, že právě a pouze pro tento účel byla provozovna otevřena. Žalobce dále namítal, že provozovna nebyla otevřena pro veřejnost a nejednalo se o provozovnu stravovacích služeb. Ani s touto argumentací se krajský soud neztotožnil. Správní orgány řádně vysvětlily, že v provozovně se nacházeli lidé, kteří seděli u baru i u stolu, měli před sebou rozpité nápoje. Chovali se tak, jak se běžně chovají zákazníci v provozovně stravovacích služeb. To je dokresleno také policií pořízeným videozáznamem, na němž osoby mají před sebou nápoje a nestudují ani nepodepisují petici. Obdobnými argumenty, jako v této části žaloby, se správní orgán I. stupně vypořádal na straně 11 rozhodnutí správního orgánu I. stupně a krajský soud se s jeho závěry ztotožňuje. Žalobce si argumentačně protiřečí, pokud nejprve namítá, že se jednalo o uzavřený klub a současně tvrdí, že se jednalo o petiční místo, u kterého z povahy věci omezení osob využívajících svého petičního práva nelze omezit. Krajský soud blíže k argumentaci, že se v provozovně nacházelo petiční místo, uvádí, že ze spisu se podává odkaz na petiční místo, kde je uvedeno, že v místě provozovny se shromažďují podpisy pro Petici za normální svět – otevřeme Česko. Z jiných podkladů ve spisu však krajský soud zjistil, že osoby, které se nacházely v

provozovně, seděly u stolu s rozpitými nápoji. Osoby, které se v provozovně nacházely, se chovaly způsobem typickým pro restaurační zařízení, proto ani případná argumentace petičním právem je nemůže vyvinut. Je třeba připomenout, že petiční právo bylo možné realizovat tak, aby nedocházelo k porušování povinností stanovených v krizovém zákoně, což se v posuzované věci nestalo. Tvzení, že žalobce zpřístupnil blíže neurčenému okruhu osob (tedy zřejmě veřejnosti) petiční místo, které však sloužilo pouze ke shromažďování neveřejného okruhu petentů, tak neobstojí. Žalobcem předkládaná tvrzení žádným způsobem nenarušují úvahy správních orgánů obou stupňů ohledně skutkového stavu, identifikace rozhodných okolností a relevantních ustanovení a jejich aplikace na skutkový stav.

35. Žalobce dále v bodu II.5 žaloby namítal, že u daného přestupku chybí materiální stránka a správní orgány postupovaly příliš tvrdě při stanovení sankce.
36. Podle § 2 písm. c) krizového zákona se krizovým opatřením rozumí organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob. Podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídít zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území. Podle § 31 odst. 3 písm. c) krizového zákona je fyzická osoba v době krizového stavu povinna strpět omezení vyplývající z krizových opatření stanovených v době krizového stavu. Podle § 34 odst. 1 písm. a) krizového zákona se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v době krizového stavu nesplní některou z povinností podle § 31 odst. 3 písm. a), b) nebo c) téhož zákona. Podle § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky se za přestupek považuje společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Přestupek je vymezen jednak pozitivním způsobem (tj. přímým označením jednání za přestupek) a dále negativním vymezením (tj. nejedná se o trestný čin). Pozitivní vymezení přestupku je vyjádřeno jednak formálními znaky uvedenými přímo v zákoně a dále materiálním znakem, který vyjadřuje míru společenské škodlivosti. Pro odpovědnost za spáchaný přestupek je nutné naplnit jak formální, tak materiální znaky přestupku. Materiálním znakem přestupku je jeho společenská škodlivost, přičemž za společensky škodlivé je považováno porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem.
37. Otázkou materiální stránky přestupků shodných jako v posuzované věci se již podrobně zabýval Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 11. 2023, č. j. 47 A 37/2022-53. Popsal, že důvodem k přijetí krizového zákona byla společenská potřeba zvláštní právní úpravy, která by vytvořila podmínky pro řešení situací vyvolaných mimořádnými událostmi především velkého rozsahu (srov. důvodovou zprávu k návrhu krizového zákona). Vláda je oprávněna za podmínek § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona v době trvání nouzového stavu vydávat krizová opatření, kterými nařídí zákaz pohybu osob. Nouzový stav byl v době spáchaní přestupku opakovaně prodloužován v souvislosti s celosvětovou pandemií onemocnění covid-19. V rozhodném období byl nouzový stav vyhlášen usnesením vlády č. 957 ze dne 30. 9. 2020, od 0:00 dne 5. 10. 2020 na dobu 30 dnů. Nouzový stav byl prodloužen do 20. 11. 2020 usnesením vlády č. 1108 ze dne 30. 10. 2020, dále prodloužený do 12. 12. 2020 usnesením vlády č. 1195 ze dne 20. 11. 2020, dále prodloužený do 23. 12. 2020 usnesením vlády č. 1294 ze dne 10. 12. 2020, dále prodloužený do 22. 1. 2021 usnesením vlády č. 1373 ze dne 23. 12. 2020 (a to na základě souhlasu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky uděleného jejím usnesením č. 1443 ze dne 22. 12. 2020), konečně dále prodloužený

do 14. 2. 2021 usnesením vlády č. 55 ze dne 22. 1. 2021, a to na základě souhlasu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky uděleného jejím usnesením č. 1459 ze dne 21. 1. 2021. Vláda v té době přijímala řadu krizových opatření, která měla zabránit nekontrolovatelnému šíření onemocnění mezi obyvatelstvem a minimalizovat možná související rizika (předmětem soudního přezkumu přitom není efektivita vládních kroků). Podle § 31 odst. 3 písm. c) krizového zákona má fyzická osoba povinnost strpět omezení vyplývající z krizových opatření, jinak se vystavuje riziku přestupkové odpovědnosti. Krizové opatření č. 1375 mj. nařídilo zákaz volného pohybu osob po 21:00 se stanovenými výjimkami. Nejde přitom samo o sobě o konkrétní časový úsek. Neplatí tak, že v nějaké toleranci od stanoveného času by nebyl přestupek společensky škodlivý a poté již ano. Veřejnost si musela být vědoma toho, že aby skutečně dodržela zákaz volného pohybu od 21:00, musí si počínat tak, aby ve 21:00 již byla v místě bydliště (s připuštěnými výjimkami). Ostatně vláda omezila volný pohyb osob i během dne (srov. čl. II krizového opatření č. 1375) a nařídila obecně omezit pohyb na veřejně přístupných místech na dobu nezbytně nutnou a pobývat v místě svého bydliště s výjimkou případů uvedených v čl. I a II (srov. čl. III krizového opatření krizového opatření č. 1375). Apelovala tedy na veřejnost omezit kontakt s jinými osobami na nezbytně nutnou míru i mimo dobu stanoveného zákazu volného pohybu osob po 21:00.

38. Lze připomenout, že materiální stránkou přestupku se zabýval již správní orgán I. stupně. Na str. 15 svého rozhodnutí konstatoval: *„K naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 34 odst. 1 písm. a) krizového zákona z hlediska zavinění postačí nedbalostní jednání, když v zákoně není stanoveno, že je ke spáchání skutku vyžadováno úmyslné jednání. Vzhledem k věku, rozumové vyspělosti, způsobu chování obviněného a skutečnosti, že všechna omezující opatření stanovená Usneseními vlády ČR v době nouzového stavu, byla veřejně vyhlášována ve všech médiích a sdělovacích prostředcích, kde byly denně opakovaně zveřejňovány informace o vyhlášeném nouzovém stavu a s ním spojených aktuálních krizových opatřeních, nelze než dospět k závěru, že obviněný věděl, že svým jednáním může ohrozit zákonem chráněný zájem, který je spatřován v ohrožení životů, zdraví obyvatel ČR nebo majetkových hodnot anebo vnitřního pořádku a bezpečnosti v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru, když nerespektoval omezující opatření mající za cíl snížit možnost nákazy jiných osob koronavirem a souvisejícím onemocněním Covid-19 z člověka na člověka po kontaktu a formou tzv. kapénkové infekce, která je přenášena vzduchem a pro případ, že je způsobí s tím byl srozuměn, v jeho jednání jako formu zavinění spatřuje správní orgán úmysl nepřímý. Takovéto jednání není právním řádem akceptovatelné a bezpochyby dosáhlo potřebného stupně společenské škodlivosti, neboť obviněný ohrozil veřejný zájem na tom, aby se v největší možné míře zamezilo komunitnímu přenosu onemocnění Covid-19 mezi obyvateli ČR. Jednáním obviněného došlo k naplnění potřebných znaků skutkové podstaty předmětného přestupku.“* Krajský soud považuje úvahu správního orgánu I. stupně přezkoumatelnou, a neshledal, že by správní orgán I. stupně pochybil.
39. Z ustálené judikatury správních soudů plyne, že v běžně se vyskytujících případech je materiální stránka přestupku naplněna již naplněním jeho formální stránky (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1 As 237/2015-31). Skutkovou podstatu přestupku (formální stránku) žalobce jednoznačně naplnil a nelze hovořit o mimořádných okolnostech, jimiž by bylo vyloučeno naplnění stránky materiální. Naopak, účelem krizového opatření bylo omezení kontaktů lidí, a to s větším důrazem na interiéry, kde se předpokládá vyšší riziko přenosu respiračních onemocnění. Nerespektováním omezení žalobce i další hosté restaurace zvýšili riziko případného přenosu nemoci COVID-

19 nejprve v restauraci mezi sebou, a následně případně také na další osoby. Tím mohlo v rozporu s účelem krizového opatření dojít ke zvýšení rizika ohrožení zdraví (a v krajním případě i životů) obyvatelstva, a v konečném důsledku také k prodloužení doby nezbytného omezení základních práv ze strany vlády. Snížení efektivity vládního opatření jeho nerespektováním totiž logicky prodlužuje dobu, po kterou je takové omezující opatření potřebné k odvrácení kulminující vlny nemoci (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem-pobočka v Liberci ze dne 24. 2. 2022, č. j. 73 A 15/2021-58). Krajský soud se s uvedenými závěry ztotožňuje a shledal, že materiální stránka přestupku byla naplněna.

40. Konečně soud neshledal problematickým ani uložení peněžitého trestu ve výši 18 000 Kč, tedy blízko hranici maxima sazby (20 000 Kč). Již správní orgán I. stupně vyčerpávajícím způsobem na str. 15 a 16 hodnotil všechny relevantní skutečnosti. Zejména v otázce výše sankce zohlednil množství dílčích útoků i úmyslné jednání ze strany žalobce a současně v jeho prospěch naopak hodnotil, že žalobce za obdobné jednání nebyl dosud trestán. Takové úvaze nemá krajský soud co vytknout.

VII. Závěr a náklady řízení

41. Krajský soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí nedostatky, pro které by bylo na místě žalobě vyhovět. Žalobu proto jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
42. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl ve smyslu § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení mu tudíž přiznána nebyla (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014–47).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku nejsou přípustné opravné prostředky. To neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu nebo uplatňuje-li stěžovatel stížní body, které napadají závěry o otázkách, k nimž se Nejvyšší správní soud v předcházejícím zrušovacím rozsudku dosud nevyjadřoval – v tom případě je možno podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Ostrava 27. března 2025

Mgr. Jana Volková
samosoudkyně