

Nejvyšší správní soud

Moravské nám. 6
657 40 Brno-střed

V Brně dne 28. 4. 2020

Spisová značka: *nepředchází*

Navrhovatel: XXXXX
XXXXX
XXXXX

Zastoupen: **Mgr. David Zahumenský, advokát,** AK David Zahumenský, advokátní kancelář, s.r.o. se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno, ev. č. ČAK 14661

Odpůrkyně: **Vláda ČR,** Úřad vlády České republiky, nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1 - Malá Strana, PSČ 118 01

Kasační stížnost proti odmítavému usnesení MS v Praze ze dne 28. 4. 2020,

1

ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy:

Usnesení vlády ČR ze dne 12. 3. 2020 č. 194 (vyhlášení nouzového stavu)

a

zásahové žaloby proti zásahu do práv navrhovatele v důsledku vydání usnesení vlády ze dne 13. března 2020 č. 203 (zákaz vycestovat z ČR)

Elektronicky

Přílohy:

Napadené usnesení MS v Praze

Podaný návrh ve věci a jeho doplnění

I. Úvod

[1] Dne 28. 4. 2020 bylo navrhovateli doručeno výše nadepsané usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla odmítnuta žaloba navrhovatele směřující proti 2 opatřením vlády, a to proti usnesení vlády, kterým byl vyhlášen nouzový stav a proti krizovému opatření, kterým bylo mimo jiné zakázáno osobám nacházejícím se na území ČR vycestovat.

[2] Proti nadepsanému usnesení podává nyní navrhovatel **v celém jeho rozsahu** v zákonné lhůtě ve smyslu § 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“), tuto **kasační stížnost**.

II. Důvody kasační stížnosti

[3] Navrhovatel podává tuto kasační stížnost proti napadenému usnesení z důvodů uvedených v **§ 103 odst. 1 písm. a) a d) SŘS**, tedy z důvodu, že napadený rozsudek je založen na nezákonnosti spočívající v **nesprávném posouzení právní otázky** Městským soudem v Praze v předcházejícím řízení, resp. z důvodu, že v případě napadeného usnesení je **dána vada nepřezkoumatelnosti** spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě jiná vada řízení před Městským soudem v Praze, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Zejména pak je ale kasační stížnost podávána z důvodu **§ 103 odst. 1 písm. e) SŘS, tedy z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.**

III. Odůvodnění

III. 1. Napadená usnesení vlády jsou opatřeními obecné povahy

[4] Žaloba navrhovatele byla odmítnuta s odůvodněním, že napadená opatření vydaná odpůrkyní, nejsou opatřeními obecné povahy. Zde však **soud prvního stupně odkazuje výhradně na jediné odmítavé usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20**. Soud tak zcela pominul argumentaci navrhovatele na str. 3-4 podané žaloby. Nemluvě o kvalitě a vnitřní rozporuplnosti uvedeného usnesení Ústavního soudu.

[5] Nutno podotknout, že zatímco čl. 89 odst. 2 Ústavy hovoří v obecné rovině o „rozhodnutích“ Ústavního soudu, § 54 odst. 1 ZÚS tato rozhodnutí člení na nálezy (kterými Ústavní soud rozhoduje ve věci samé) a usnesení (kterými rozhoduje v ostatních věcech); **mezi těmito druhy rozhodnutí pak zmiňované ustanovení činí značné rozdíly**. Tak např. podle § 59 ZÚS se ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu vydávají všechny nálezy přijaté Ústavním soudem (odst. 1), kdežto v případě usnesení pouze v případě, že se na tom usnese plénum Ústavního soudu (odst. 4). Z hlediska rozdílu mezi závazností nálezu a usnesení je pak podstatný zejména § 23 ZÚS, ze kterého vyplývá nutnost předložit příslušnou otázku plénu Ústavního soudu pouze v případě, že senát v souvislosti

se svou rozhodovací činností dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu (nikoliv tedy usnesení).

[6] Právě z výše uvedeného právního rámce Ústavní soud mj. ve svém nálezu IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 dovedl, že „*precedenční síla kteréhokoliv nálezu je nesrovnatelná s precedenční silou kteréhokoliv usnesení*“. K tomu dále uvedl, že zatímco každý náleze je všeobecného (precedenčního) významu, **mezi usneseními by mohly mít precedenční účinky maximálně jenom ty, které Ústavní soud usnesením svého pléna vybral pro publikaci ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu**. Z toho Ústavní soud dovedl, že povinnost respektovat dřívější rozhodnutí Ústavního soudu se vztahuje primárně (a téměř výlučně) na nálezy.¹ Podle navrhovatele tak nebylo na místě následovat ojedinělé usnesení Ústavního soudu a naopak bylo na místě dovést závěr opačný na základě konstantní nálezové judikatury ÚS i NSS.

[7] Je potřeba poukázat na skutečnost, že v nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 Ústavní soud dovedl, že „*novelizace soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy s účinností předcházející účinnosti nového správního řádu nevztahuje takové řízení toliko na opatření obecné povahy, která byla vydána na základě zvláštního zákona – nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně*. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy upravená soudním řádem správním **tak přisvědčuje spíše materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. (...) tedy výklad, který akcentovalo i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006-74 s konstatací, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatření obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně, tj. zda tento naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů)**“.

[8] Žádný z právních předpisů nestanovuje pozitivně definiční znaky opatření obecné povahy, toliko správní řád č. 500/2004 Sb. jej negativně vymezuje tak, že jde o „**závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím**“. Ustanovení § 173 odst. 3 téhož zákona potom negativní vymezení velmi významně doplňuje ustanovením, podle něhož „*povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena*.“

[9] Jak konstatuje rozhodnutí NSS, č.j. 9 Ao 1/2010 – 84, vládní návrh správního řádu vymezoval opatření obecné povahy jako „*úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob*“. Důvodová zpráva k tomu konstatovala, že „*opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních*

¹ Jak moc závazná či argumentačně použitelná jsou rozhodnutí Ústavního soudu?

<https://www.epravo.cz/top/clanky/jak-moc-zavazna-ci-argumentacne-pouzitelna-jsou-rozhodnuti-ustavniho-soudu-96246.html>

*předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že **moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.***

[10] Navrhovatel je přesvědčen o tom, že napadaná opatření jsou opatřeními obecné povahy ve smyslu § 171 správního řádu a jako takové jsou přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[11] Konkrétně navrhovatel poukazuje především na zmíněné negativní vymezení opatření obecné povahy. Napadená opatření obecné povahy mají formálně podobu usnesení vlády podle čl. 5 a 6 zákona o bezpečnosti, krizového opatření podle krizového zákona. Je zřejmé, že se v těchto případech **nejedná o správní rozhodnutí, nejedná se ale ani o právní předpis**, kterým může být pouze nařízení vlády a vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních orgánů.

[12] Napadená opatření jsou charakterizována konkrétně stanovenými zákazy a příkazy (konkrétnost předmětu) společně s neurčitým okruhem subjektů. Jsou tak naplněny materiály znaky opatření obecné povahy ve smyslu výše citované judikatury NSS a Ústavního soudu.

[13] Podle čl. 2 odst. 1 je lid zdrojem veškeré moci ve státě. Měl by to tedy být především jednotlivec, kde je aktivně legitimován k tomu, aby navrhoval soudní přezkum mimořádných opatření, jako jsou ta, který jsou předmětem podávaného návrhu.

[14] Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 vyslovil, **že materiálnímu chápání opatření obecné povahy je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, podle které nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody** (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2020, č.j. 9 Ao 1/2010 – 84). **Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku** (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny). Také z tohoto je nutno dovodit, že napadené opatření je na základě návrhu navrhovatele možné podrobit soudnímu přezkumu.

III.1.A. K povaze vyhlášení nouzového stavu (usnesení o vyhlášení nouzového stavu)

[15] Jak navrhovatel uvedl již v podané žalobě, **odborná literatura dospívá k závěru, že vyhlášení stavu nouze či válečného stavu je opatřením obecné povahy** (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, a. s. in informační systém ASPI): „*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.*“

[16] Pokud jde o usnesení Ústavního soudu, na které soud prvního stupně odkazuje, je nutno poukázat na řadu podivuhodných rozporů, z nichž první se zjevuje už v tom, když se v něm nejprve obecně tvrdí, že (zjevně jakékoli) rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu „neobsahuje žádné opakovatelné pravidlo“, že „nemá právně-normativní obsah, v důsledku čehož neplní funkci právního předpisu“ (bod 25 in fine), vzápětí se však napadené usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu klasifikuje tak, že „představuje „akt vládnutí“, který má normativní dopad“ (bod 26 in principio). Podobných rozporů je pak v usnesení celá řada. Např. v bodě 31 je ze strany Ústavního soudu výslovně konstatováno, že vláda publikovala rozhodnutí o nouzovém stavu ve Sbírce zákonů jako usnesení v rozporu s čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti).

[17] Jak ve svém odlišném stanovisku uvádí soudkyně Tomková: **„vyhlášení nouzového stavu představuje významnou změnu poměrů v zemi. Pominu-li skutečnosti ex lege nastávající s vyhlášením nouzového stavu bez dalšího (po dobu trvání nouzového stavu se např. nekonají místní a krajská referenda; § 5 odst. 2 zákona o místním referendu, § 5 odst. 2 zákona o krajském referendu), nouzový stav především svěřuje významné kompetence do rukou vlády (viz např. § 6 krizového zákona), ale i jiných orgánů veřejné moci (z mnoha viz např. § 14 zákona o úřednících územních samosprávných celků). Nouzový stav je také součástí skutkové podstaty některých trestných činů (viz např. § 384 trestního zákoníku), umožňuje zpřístupnit utajované informace osobám, které k tomu běžně nejsou oprávněny (§ 60 zákona o ochraně utajovaných informací), je předpokladem pro změnu okamžiku nabytí účinnosti právních předpisů (§ 3 zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv) i pro mimořádné odchylky od postupů stanovených stavebním zákonem (§ 177 stavebního zákona), a tak by se dalo ještě velmi dlouho pokračovat.“**

[18] Vyhlášení nouzového stavu podle navrhovatele naplňuje znaky opatření obecné povahy a spadá pod negativní definici obsaženou ve správním řádu. Soudům tak přísluší zkoumat, zda byly splněny procedurální předpoklady jeho vzniku včetně vyhlášení (čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti) a zda má tento akt náležitosti stanovené v čl. 6 odst. 1 věty první ústavního zákona o bezpečnosti, a dovodit z toho odpovídající důsledky. Tím není nijak omezován prostor výkonné moci pro uvážení, zda je vyhlášení nouzového stavu namístě; pouze je dbáno na to, aby výsledek této úvahy byl vyjádřen v řádné formě. Současně platí, že ne každá vada má za následek neplatnost či neúčinnost vyhlášení nouzového stavu.

[19] Navrhovatel ovšem poukázal na to, že napadené usnesení vlády trpí vadami zcela zásadního charakteru, které jej ve spojení s tím, že jeho zákonnost nebyla přezkoumána poslaneckou sněmovnou, činí až nulitním (body 32-35 podaného návrhu ve věci samé). Soud prvního stupně neměl tedy návrh odmítnout, ale měl napadené opatření obecné povahy zrušit či prohlásit za nulitní.

III.1.B. K povaze krizových opatření vlády vydávaných podle krizového zákona

[20] Soudce Filip pak ve svém odlišném stanovisku k povaze krizového opatření uvádí:

*Pokus označit je za jiný právní předpis se v budoucnosti může ukázat jako velmi problematický (navíc odporující zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), a to z řady důvodů. **Především se odůvodnění nevypořádává s legální definicí krizového opatření v § 2 písm. c) krizového zákona, podle kterého 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“.***

[21] Podle navrhovatele definice krizového opatření dokládá, že se jedná materiálně o opatření obecné povahy. Navrhovatel dále poukazuje na to, že samotný krizový zákon (srov. § 9 odst. 3 písm. c)) výslovně počítá s formou opatření obecné povahy pro některá obdobná opatření.

[22] Argumentace v usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, o které své rozhodování opírá soud prvního stupně, je zcela nepřesvědčivá. **Ústavní soud ve shodě s rozsudkem Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 41/2020 ze dne 23. dubna 2020 dospívá k závěru, že opatření vydávaná v posledních týdnech ze strany ministerstva zdravotnictví, jsou opatřeními obecné povahy.**

[23] **Pak je ovšem neudržitelný závěr, že pokud takřka totožné opatření vydá vláda, už najednou o opatření obecné povahy nejde,** ale půjde najednou o právní předpis *sui generis*. Tady je na místě připomenout úsloví, které sám Ústavní soud s oblibou ve své rozhodovací praxi využívá a podle kterého *„Když něco vypadá, plave a kváká jako kachna, bude to patrně kachna.“*

[24] **Pokud jde o usnesení vlády, kterým bylo vydáno opatření o zákazu vycestovat z ČR, jednalo se o opatření, které bylo vydáno zcela mimo působnost a pravomoc vlády (srov. argumentaci v podaném návrhu). Je tak na místě dospět k závěru o nezákonném zásahu do práv navrhovatele nebo konstatovat nicotnost daného opatření.**

IV. Návrh

[25] Navrhovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu prvního stupně zrušil a sám ve věci rozhodl tak, že zruší napadené opatření obecné povahy či jinak rozhodne ve věci samé.

[26] In eventum, aby věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

David Zahumenský, advokát
Na základě plné moci Navrhovatele