

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka), Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti **M. M.**, zastoupeného advokátem Mgr. Davidem Zahumenským, sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2021 č. j. 1 As 127/2021-29 a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. března 2021 č. j. 9 A 19/2021-96, za účasti **Nejvyššího správního soudu** a **Městského soudu v Praze**, jako účastníků řízení, a **vlády**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I.

Vymezení věci

1. Posuzovanou ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť tvrdí, že jimi došlo k porušení jeho práv zaručených čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti, spisu Městského soudu v Praze (dále také „městský soud“) sp. zn. 9 A 19/2021 a spisu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 127/2021, vláda (v řízení před soudy v postavení žalované) usnesením č. 216 ze dne 26. 2. 2021, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 113/2021 Sb., s účinností od 1. 3. 2021 do 21. 3. 2021 omezila volný pohyb osob na území České republiky tak, že zakázala „všem osobám opustit území okresu nebo hlavního města Prahy, na jehož území mají trvalý pobyt nebo bydliště; za bydliště se pro účely tohoto opatření považuje též vlastní rekreační objekt, pokud zde osoba pobývá ke dni nabytí účinnosti tohoto opatření a nepřetržitě poté, za podmínky současného pobytu pouze členů jedné domácnosti v takovém rekreačním objektu, 2. vstup, pohyb a pobyt na území okresu nebo hlavního města Prahy všem osobám, které nemají na území tohoto okresu nebo hlavního města Prahy místo svého trvalého pobytu nebo bydliště“. Toto krizové opatření vláda přijala dle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona v návaznosti na nouzový stav vyhlášený pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru SARS CoV-2.

3. Stěžovatel (v řízení před správními soudy v postavení žalobce) dne 27. 2. 2021 podal k městskému soudu žalobu proti nezákonnému zásahu vlády, v níž žádal, aby soud „určil,

že zásah žalované dopadající na žalobce od 1. 3. 2021 do 21. 3. 2021 a spočívající v zákazu opustit území okresu, na jehož území má žalobce trvalý pobyt nebo bydliště, a zákazu vstupu, pohybu a pobytu na území okresu nebo hlavního města Prahy, kde žalobce místo svého trvalého pobytu nebo bydliště nemá, byl nezákonný“. Předmětného zásahu se měla žalovaná dopustit v důsledku přijetí výše zmíněného krizového opatření. Současně stěžovatel žádal, aby soud vládě „zakázal pokračovat ve vydávání krizových opatření, kterými se vydává zákaz opustit území okresu, na jehož území má žalobce trvalý pobyt nebo bydliště“.

4. Městský soud ústavní stížností napadeným usnesením žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Jak městský soud uvedl, krizové opatření je právním předpisem, jehož vydání ani dopady podle judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu nemohou být zásahem ve smyslu § 82 soudního řádu správního. Konstrukce stěžovatele, který spojoval žalovaný zásah s krizovým opatřením a jeho důsledky, není dle městského soudu možná, a v žalobě tak absentuje přípustitelné tvrzení nezákonného zásahu, což představuje nedostatek podmínek řízení.

5. Stěžovatel podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž mimo jiné nesouhlasil s tím, že by důsledky právního předpisu nemohly představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního, tvrdil, že předmětné krizové opatření je opatřením obecné povahy, a namítal, že mu městský soud nezaslal vyjádření žalované k replice.

6. Nejvyšší správní soud ústavní stížností napadeným rozsudkem kasační stížnost zamítl. Také dle Nejvyššího správního soudu je krizové opatření právním předpisem, který nelze sám o sobě napadnout žádnou z žalob dle soudního řádu správního a jehož přezkumu lze dosáhnout pouze incidenčně v souvislosti s jeho použitím v individuální věci. Jde-li o námitku nezaslání vyjádření žalované stěžovateli k replice, Nejvyšší správní soud připustil, že v obecné rovině může jít o vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, přičemž městský soud pochybil, jestliže vyjádření žalované stěžovateli nezaslal. Nejvyšší správní soud však zároveň připomněl, že nikoli každé procesní pochybení soudu musí být důvodem pro zrušení rozhodnutí. V daném případě by zrušení napadeného usnesení s ohledem na závěry týkající se jeho věcné správnosti a zákonnosti nemohlo výsledek řízení zvrátit a bylo by v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení. Stěžovatel měl ostatně obsah vyjádření k dispozici při sepisu kasační stížnosti, v níž na argumenty žalované reagoval.

7. V ústavní stížnosti stěžovatel – po citacích některých výroků soudců Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu a odkazu na kritiku dosavadního přístupu Ústavního soudu ze strany „akademické obce“ – namítá, že Ústavní soud mimo jiné v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/21 ze dne 26. 1. 2021 připustil možnost podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení (dále jen „zásahová žaloba“), a to proti konkrétním důsledkům, které vyvolává krizové opatření s povahou právního předpisu. Stěžovatel tak nyní postupoval a bránil se zásahovou žalobou proti krizovému opatření, kterým „byla zásadním způsobem omezena jeho svoboda pohybu, a to v rozsahu, který nemá vůbec v moderní historii obdoby“, správní soudy však jeho žalobu nepřipustily. Podle stěžovatele mu tak bylo odepráno právo na efektivní prostředek nápravy.

8. K zásahu do svých práv krizovým opatřením stěžovatel (krom poukazu na jeho nedostatečné odůvodnění) uvedl, že mu vadila „prostě ta nesvoboda“, přičemž ve chvílích, kdy ho na ulicích zastavily policejní hlídky s vojáky, měl strach, zda je „v ČR nebo už ve vojenské diktatuře, např. KLDR“. Stěžovatel je soukromým zemědělcem, na jaře musel sledovat pole, jezdil tedy mezi okresy a obtěžovalo ho „si psát nějaká prohlášení a zpovídat se někomu“. Na podporu jeho názoru, že by zásahová žaloba za této situace měla být meritorně projednána, pak stěžovatel poukazuje na doporučení mezinárodních institucí na ochranu lidských práv.

9. Nejvyššímu správnímu soudu stěžovatel vytýká, že své rozhodnutí odůvodnil povrchně a nepřihlédl dostatečně k judikatuře Ústavního soudu, zejména k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 16. 2. 2021, v němž Ústavní soud na základě návrhu skupiny senátorů poukázal na řadu vad krizových opatření, které lze dle stěžovatele vztáhnout i na „stěžovatelem napadené krizové opatření“. Stěžovatel v této souvislosti poznamenává, že „přece nemůže za to, že senátoři ani poslanci nenapadli krizová opatření týkající se omezení pohybu“.

10. Stěžovatel konečně s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva namítá porušení práva na rovnost „zbraní“ a kontradiktornost řízení v důsledku toho, že mu městský soud nezaslal vyjádření žalované a nedal mu možnost se k němu vyjádřit.

II.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, a který je zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti příslušný a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud vyzval účastníky a vedlejší účastníky řízení k vyjádření k ústavní stížnosti.

13. Nejvyšší správní soud úvodem poznamenal, že se řada úvah obsažených v ústavní stížnosti míjí s rozhodovacími důvody, které vedly městský soud k odmítnutí stěžovatelovy žaloby a Nejvyšší správní soud k zamítnutí jeho kasační stížnosti. Jediným relevantním důvodem totiž byla otázka, zda existence krizového opatření jako právního předpisu *sui generis* či obecné důsledky jeho aplikace mohou představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního. S touto otázkou se ovšem již před nyní napadeným rozsudkem vypořádala nejen judikatura Ústavního soudu, ale i rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, kterou byl Nejvyšší správní soud v posuzované věci vázán a která je založena na tom, že právní normu nelze považovat za zásah, což nelze obcházet tím, že se za něj označí její dopady na jednotlivce.

14. Dle Nejvyššího správního soudu ústavní garance efektivního prostředku ochrany práv neznamená, že soud připustí návrh na zahájení soudního řízení bez ohledu na splnění

zákonem stanovených podmínek. Napadená rozhodnutí navíc nevyklučují ochranu stěžovatele, ovšem proti konkrétním a individuálním účinkům krizového opatření a proti jiným orgánům veřejné moci, než je vláda jako orgán, který krizové opatření jako právní předpis přijal. Stěžovatel v ústavní stížnosti zmiňuje, že byl opakovaně zastaven policejní hlídkou, právě tyto kontroly tak dle Nejvyššího správního soudu potenciálně mohly splňovat podmínku dostatečné individualizace zásahu, proti němuž mohla směřovat žaloba. Stěžovatel však takovou míru individualizace v řízení před soudy netvrdil a takto individualizované zásahy vůbec nenapadal.

15. K porušení rovnosti „zbrání“ a kontradiktornosti řízení Nejvyšší správní soud připomněl, že v postupu městského soudu shledal vadu řízení, nepovažoval ji však za tak intenzivní, aby mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí. To proto, že ani argumentace, kterou posléze stěžovatel vznesl v kasační stížnosti, by nebyla způsobilá zvrátit správnost závěrů městského soudu a přinést pro stěžovatele příznivější výsledek řízení. Nejvyšší správní soud tak navrhl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítnout, případně ji jako nedůvodnou zamítnout.

16. Městský soud v Praze odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, přičemž k námitce stěžovatele směřující k porušení práva na rovnost „zbrání“ a kontradiktornost řízení poznamenal, že ve věci rozhodl dne 29. 3. 2021, zatímco vyjádření žalované k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem soudu došlo až 31. 3. 2021, v době rozhodování tedy městský soud neměl uvedené vyjádření k dispozici. Městskému soudu dne 22. 3. 2021 došlo vyjádření žalované k návrhu stěžovatele na vydání předběžného opatření, které stěžovateli nezaslal, neboť o návrhu na vydání předběžného opatření s ohledem na předpoklad odmítnutí žaloby nerozhodoval. Obě vyjádření žalované nicméně městský soud stěžovateli zaslal informativně společně s písemným vyhotovením napadeného usnesení. Městský soud z uvedených důvodů navrhl ústavní stížnost zamítnout.

17. Vláda poukázala na to, že některé stěžovatelovy námitky se nikterak neliší od námitek, jež byly uplatněny v řízení před správními soudy, v němž na ně vedlejší účastnice již podrobně reagovala. Pokud jde o námitku nedostatečného odůvodnění napadených rozhodnutí, oba soudy dle vedlejší účastnice podrobně reagovaly na veškeré skutečnosti, které mohly jejich uvažování ovlivnit. Vedlejší účastnice se následně detailně vyjadřuje k námitce porušení rovnosti „zbrání“ nezasláním jejího vyjádření stěžovateli k replice. Po rekapitulaci průběhu řízení a dosavadní judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu k tomu vedlejší účastnice uvádí, že je zřejmé, že městský soud při odmítnutí žaloby vycházel „z již v té době existující a soudu dobře známé judikatury Ústavního soudu, věnující se povaze krizových opatření vlády a judikatury Nejvyššího správního soudu, týkající se otázky možného posouzení výsledků normotvorné činnosti jako nezákonného zásahu“. Podle vedlejší účastnice tak není pochyb, že její vyjádření nemohlo posouzení věci ovlivnit a stejně tak nemohl být výsledek řízení ovlivněn případnou stěžovatelovou replikou. Vláda tak navrhla ústavní stížnost zamítnout.

18. V replice k vyjádřením stěžovatel konstatuje, že městský soud měl za situace, kdy žalobu a návrh na vydání předběžného opatření zaslal vládě, vyčkat na její vyjádření, která měla být před rozhodnutím ve věci stěžovateli zaslána. Dále stěžovatel zdůrazňuje, že vyjádření vlády k návrhu na vydání předběžného opatření obsahuje velmi podrobnou argumentaci věnovanou možnosti přezkumu krizových opatření správními soudy, tedy

otázce zásadní z hlediska merita celé věci. Stěžovatel také poukazuje na to, že i dle Nejvyššího správního soudu mohly být kontroly, kterým byl podroben, předmětem zásahové žaloby, stěžovatel tak měl být vyzván k doplnění svých tvrzení, resp. by je doplnil v reakci na vyjádření vlády, kdyby ho obdržel. Stěžovatel připomíná, že v době, kdy se na soudy obracel, neexistovala k nastoleným otázkám ustálená judikatura, naopak se objevovaly protichůdné názory na právní posouzení krizových opatření i možnosti obrany proti nim. Jde-li pak o rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 264/2020-51 ze dne 30. 6. 2021, na jehož závěry Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku odkázal, dle stěžovatele se jeho případ odlišuje a závěry rozšířeného senátu na něj nelze bez dalšího vztáhnout.

19. K objasnění věci nebylo třeba nařizovat ústní jednání, Ústavní soud proto rozhodl podle § 44 zákona o Ústavním soudu bez jeho konání.

IV. Vlastní posouzení

20. Ústavní stížnost není důvodná.

21. Námitky stěžovatele lze rozdělit do dvou okruhů. V převážné většině ústavní stížnosti se stěžovatel zabývá možností podat správní žalobu proti právnímu předpisu (resp. jeho účinkům), případně se věnuje tvrzeným vadám předmětného krizového opatření (IV.A). Do jisté míry nezávislou argumentační linií pak představuje námitka porušení práv stěžovatele městským soudem v důsledku nezaslání vyjádření žalované stěžovateli k replice (IV.B).

IV.A

22. V posuzované věci vyšly správní soudy z toho, že krizové opatření, jehož účinky samy o sobě měly představovat dle mínění stěžovatele zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního, je právním předpisem. Tento názor není ústavní stížností zpochybňován, ostatně za právní předpis označil přímo předmětné krizové opatření i Ústavní soud (viz např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 15/21 ze dne 16. 3. 2021). Jádrem sporu je otázka, zda a za jakých podmínek se lze proti právnímu předpisu, resp. jeho přímým „účinkům“, „důsledkům“, „dopadům“ apod., bránit žalobou ve správním soudnictví. Stěžovatel se domnívá, že tak lze činit prostřednictvím zásahové žaloby, správní soudy tento názor nesdílejí.

23. Nutno přitom říci, že názor soudů vyslovený v napadených rozhodnutích plně odpovídá rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 264/2020-51. V něm rozšířený senát vyložil, že „[n]ormotvornou činnost ani samotné důsledky obecně formulované právní normy ... nelze považovat za zásah“. Dle rozšířeného senátu „všechny základní typy správních žalob vyžadují, aby existovalo konkrétní zkrácení práv žalobce“, přičemž správní řád nezná *actio popularis*. Aby pojmově mohlo jít o zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního, „musí být přímo zasažena práva daného žalobce, který musí přesně specifikovat, jak bylo zasaženo přímo do jeho práv, kým a kdy“. Jak nadto rozšířený senát dodal, „[p]ůvodcem zásahu musí být správní orgán“ ve smyslu § 4 písm. a) soudního řádu správního.

24. V rámci soustavy správních soudů, jimž primárně náleží výklad soudního řádu správního, tedy již byla předmětná otázka jasně a v úplnosti zodpovězena. Dle rozšířeného senátu oproti tomu nelze za zcela konzistentní považovat judikaturu samotného Ústavního soudu. Na to poukazuje i stěžovatel, který v této souvislosti argumentuje zejména usnesením sp. zn. Pl. ÚS 1/21, v němž bylo poznamenáno, že „[s]právní soudy ... připustily, že za určitých mimořádných okolností je možné se zásahovou žalobou bránit před konkrétními důsledky, které vyvolává krizové opatření s povahou právního předpisu“ (Ústavní soud zde odkazoval primárně na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 14 A 45/2020-141 ze dne 11. 11. 2020).

25. Ústavní soud nicméně nikdy nevyslovil, že by se proti krizovému opatření jako právnímu předpisu, resp. „konkrétním důsledkům, které vyvolává“, bylo skutečně možné bránit některou z žalob ve správním soudnictví. Přímo v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/21 (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 19/20 ze dne 9. 6. 2020, na které stěžovatel také poukazuje, řešilo jinou situaci) Ústavní soud uvedl, že je zejména na Nejvyšším správním soudu, aby vyložil, „zda a případně za jakých podmínek se lze bránit zásahovou žalobou proti konkrétním důsledkům krizového opatření“. Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti nespadáající do soustavy soudů [čl. 83, čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)] respektuje postavení Nejvyššího správního soudu, kterému náleží výklad § 82 soudního řádu správního a sjednocování judikatury správních soudů.

26. Přesně to Nejvyšší správní soud od té doby učinil. Jednak již v rozsudku č. j. 9 As 296/2020-69 ze dne 4. 2. 2021 konstatoval, že „absenci pravomoci k přezkumu jiného právního předpisu pochopitelně nelze obcházet teoretickou konstrukcí, podle které lze v řízení o zásahové žalobě ... přezkoumat a případně konstatovat nezákonnost účinků právního předpisu ve sféře jednotlivce“. Tento rozsudek byl napaden ústavní stížností, kterou Ústavní soud odmítl (zčásti) pro zjevnou neopodstatněnost usnesením sp. zn. Pl. ÚS 9/21 ze dne 2. 3. 2021, v němž označil názor Nejvyššího správního soudu za „jasný, srozumitelný a logický“. Je pravda, že ve zmiňovaném rozsudku Nejvyšší správní soud teoreticky ponechal určitý prostor pro další judikaturní vývoj, neboť poznamenal, že k přístupu městského soudu ve věci sp. zn. 14 A 45/2020 nepovažuje za vhodné se vyjadřovat. Jakýkoli zbývající prostor však byl v rámci soustavy soudů definitivně zaplněn výše citovaným rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který výslovně uvedl, že s názorem městského soudu nemůže souhlasit.

27. Ústavní soud nyní může konstatovat, že považuje výše shrnuté závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, o které se nyní napadený rozsudek téhož soudu opírá, za zcela logické a vyčerpávající. Z pozice Ústavního soudu jakožto ochránce ústavnosti lze zdůraznit (na což ostatně rozšířený senát také poukázal), že v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny lze státní (veřejnou) moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V souladu s čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy pak o zrušení zákonů a jiných právních předpisů rozhoduje Ústavní soud, přičemž zákon může stanovit, že o zrušení jiných právních předpisů rozhoduje Nejvyšší správní soud [čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy]. Úvaha, že tuto pravomoc Ústavního soudu krajské soudy obejdou tím, že sice formálně vzato nebudou rozhodovat o zrušení právních předpisů, ale dovedí si pravomoc rozhodovat o právních předpisech (patrně včetně zákonů, jak upozornil rozšířený senát) jako o zásazích, přičemž normotvorným orgánům by snad následně v intencích § 87 odst. 2 soudního řádu správního přikazovaly, aby si právní předpis zrušily samy, a zakazovaly jim přijímání obsahově stejných předpisů v budoucnu,

je zcela neudržitelná a postrádá ústavní oporu (to stejné platí i o možnosti, že by soudy „jen“ vyjímaly žalobce z budoucích dopadů právního předpisu, čímž by navíc docházelo k porušení zásady rovnosti).

28. Je možno poznamenat, že dokonce ani Ústavní soud sám nedisponuje pravomocemi, které by si na základě tohoto výkladu přisuzovaly správní soudy první instance. Jak Ústavní soud nesčetněkrát uvedl, právní předpisy je možno před Ústavním soudem napadnout pouze za dodržení podmínek § 64 odst. 1 až 3 zákona o Ústavním soudu, tedy podle pravidel řízení ve věcech přezkumu ústavnosti a zákonnosti právních předpisů (viz např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 16/21 ze dne 16. 3. 2021), což nelze obcházet tím, že by jednotlivce právní normu v právním předpise označil za jiný zásah orgánu veřejné moci s odkazem na § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu (srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 103/20 ze dne 13. 4. 2021). Obcházet to pak pochopitelně nejde ani tím, že by se formálně vzato za zásah nepovažoval samotný právní předpis, nýbrž jeho „účinky“ (viz již zmiňované usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/21).

29. Skutečnost, že právní předpisy lze napadnout jen v řízení dle oddílu prvního hlavy druhé zákona o Ústavním soudu, se pak promítá nejen v omezeném okruhu aktivně legitimovaných subjektů (§ 64 zákona o Ústavním soudu; čl. 88 odst. 1 Ústavy), nýbrž i v pravomoci Ústavního soudu, který v souladu s § 70 zákona o Ústavním soudu může pouze konstatovat rozpor právního předpisu se zákonem či ústavním pořádkem a právní předpis zrušit, nemůže však normotvůrci z hlediska jeho činnosti do budoucna nic zakazovat či přikazovat (srov. oproti tomu § 82 zákona o Ústavním soudu). K ničemu takovému Ústavní soud ve výroku nepřistoupil dokonce ani ve zcela výjimečných případech konstatování dlouhodobé neústavní nečinnosti Parlamentu České republiky (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 a sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010).

30. Názor Městského soudu v Praze vyjádřený v rozsudku č. j. 14 A 45/2020-141, že krajské soudy mají pravomoc rozhodovat o právních předpisech, resp. o jejich „účincích“ jako o zásazích ve smyslu § 82 soudního řádu správního, je tedy excesem, který – jak už poznamenal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu – patrně pramenil z přílišné inspirace Evropským soudem pro lidská práva. Ovšem Evropský soud pro lidská práva je mezinárodním tělesem, jehož pravomoci jsou zakotveny v mezinárodní smlouvě a nemají bezprostřední vliv na pravomoci vnitrostátních soudů smluvních stran.

31. Žalobou podle § 82 soudního řádu správního se tedy přímo proti krizovému opatření, jako právnímu předpisu, bránit nelze, a to ani tak, že se napadnou jeho přímé „účinky“, „důsledky“ apod. Bránit se oproti tomu lze, jak uvedl Nejvyšší správní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti, proti účinkům konkrétním a individuálním a proti jiným orgánům veřejné moci, než je vláda jako orgán, který krizové opatření jako právní předpis přijal. V podmínkách posuzované věci to znamená, že se stěžovatel teoreticky mohl bránit proti silničním kontrolám, kterým byl dle ústavní stížnosti podrobován. To však neučinil. Namítá-li pak v řízení o ústavní stížnosti, že měl před odmítnutím žaloby dostat možnost doplnit okolnosti konkrétního zásahu, tak ze spisu městského soudu je patrné, že se stěžovatel přezkumu určitého konkrétního zásahu (konkrétní kontroly, které byl podroben) nedomáhal. Stěžovatelův záměr byl jasný, tedy podat žalobu proti důsledkům krizového opatření a proti vládě, tedy orgánu, který krizové opatření vydal, jako žalované. Ostatně v zastoupení advokátem si stěžovatel jistě byl možnosti podat žalobu proti konkrétní kontrole vědom.

32. Jakkoli se stěžovateli může zdát ochrana v podobě žaloby toliko proti konkrétnímu a individualizovanému zásahu orgánů veřejné moci nedostatečná, tato podoba ochrany není rozporná s čl. 36 odst. 2 Listiny (který zaručuje soudní ochranu proti rozhodnutím orgánů veřejné správy), přičemž je nutno souhlasit s rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, že „[s]oudy si nemohou své kompetence libovolně rozšiřovat s tím, že to bude v zájmu nějakého vyššího dobra. Expanzivní výklad soudních pravomocí by nepřispěl k ochraně zákonnosti a hodnot právního státu, ale naopak k erozi těchto hodnot a k právní anarchii“. Na tom nic nemění ani stěžovatelovy odkazy na „doporučení mezinárodních lidskoprávních institucí“, neboť jak bylo řečeno, pravomoci soudů jako orgánů veřejné moci stanoví zákon (čl. 91 odst. 2 Ústavy), nikoli „doporučení“, ať už kohokoli.

33. Ostatně ochrana v podobě správní žaloby proti konkrétním a individualizovaným zásahům orgánů veřejné moci není a ani během nouzového stavu nebyla jedinou ochranou dotčených práv. Jednak samotné trvání nouzového stavu, během něhož vláda krizová opatření vydávala, záviselo na vůli Poslanecké sněmovny (čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky), jednotlivá opatření navíc mohla být jako právní předpisy napadena k tomu oprávněnými subjekty u Ústavního soudu. Není přitom podstatné, jak uvádí stěžovatel, že „nemůže za to, že senátoři ani poslanci nenapadli krizová opatření týkající se omezení pohybu“, neboť tato forma obrany nebyla až na výjimky svěřena jednotlivcům, nýbrž jejich voleným zástupcům, a tedy bylo a je pouze na jejich uvážení, zda návrh Ústavnímu soudu podají, či nikoli.

34. Lze dodat, že poukazuje-li stěžovatel na čl. 13 Úmluvy, zaručující právo na účinné opravné prostředky, tak přehlíží, že nelze směřovat přijatelnost individuální stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva proti určitému porušení Úmluvou přiznaných práv s povinností státu zajistit vůči takovému porušení opravný prostředek. Také proto Evropský soud pro lidská práva vyložil, že čl. 13 Úmluvy zásadně není aplikovatelný na soudní rozhodnutí (Úmluva nezaručuje právo na odvolání v netrestních věcech; ostatně nějaké rozhodnutí musí být konečným a nepodléhajícím dalšímu přezkumu; srov. např. rozhodnutí č. 71630/01 ve věci Albrecht Wendenburg a další proti Německu ze dne 6. 2. 2003), a také proto Evropský soud pro lidská práva, ačkoli připustil individuální stížnosti proti účinkům právních předpisů, porušení čl. 13 Úmluvy v takových případech neshledal, byť stěžovatelé žádný vnitrostátní prostředek ochrany k dispozici neměli (viz např. rozsudek velkého senátu č. 11810/03 ve věci Maurice proti Francii ze dne 6. 10. 2005).

35. Jde-li o námitku nedostatečného odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu, dle Ústavního soudu je napadený rozsudek odůvodněn dostatečně. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na rozdíly posuzované věci oproti věci řešené výše citovaným rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, o který se nyní napadený rozsudek opírá, v relevantních částech, jak jsou popsány výše, jsou nicméně závěry rozšířeného senátu na nynější věc plně aplikovatelné. Stěžovatelem citované pasáže rozsudku rozšířeného senátu, z nichž odlišnost svého případu dovozuje, se netýkají možnosti napadnout právní předpisy zásahovou žalobou (rozšířený senát v předmětném rozhodnutí řešil vícero relativně samostatných otázek).

36. Konečně, jak je patrné ze všeho právě uvedeného, Ústavní soud se v tomto řízení nemůže zabývat tvrzenými vadami předmětného krizového opatření, neboť nebyly a nemohly být předmětem napadených rozhodnutí.

IV.B

37. Pokud jde o stěžovatelovy námitky, že nedostal v řízení před městským soudem příležitost reagovat na vyjádření žalované, lze s tím do jisté míry souhlasit, byť ze spisu městského soudu skutečně plyne, že vyjádření k žalobě soud obdržel až poté, co ve věci rozhodl. Nelze se přitom se stěžovatelem ztotožnit v tom, že soud po zaslání žaloby žalovanému musí vždy s rozhodnutím vyčkávat do chvíle, než žalovaný vyjádření zašle (resp. než mu uplyne lhůta k tomu stanovená). Takový postup by v určitých případech vedl jen k neúčelnému prodlužování řízení a nárůstu nákladů účastníků.

38. V posuzované věci nicméně nastala poněkud specifická situace, neboť městskému soudu sice před rozhodnutím nedošlo vyjádření žalované k žalobě, došlo mu však její vyjádření k návrhu na předběžné opatření, které obsahovalo podrobnou argumentaci podporující odmítnutí žaloby. Z vyjádření městského soudu se jeví, že se po ověření, že žalovaná zaslala dle svých slov toliko vyjádření k návrhu na předběžné opatření, jejím podáním dále podrobněji nezabýval, neboť v mezidobí dospěl k závěru, že pro vydání předběžného opatření nejsou vůbec splněny podmínky. Jinými slovy, městský soud vyjádření žalované k návrhu na předběžné opatření stěžovateli nezasílal, neboť k tomuto vyjádření ani nepřihlížel.

39. I kdyby přesto bylo možno označit postup městského soudu za chybný, jak učinil Nejvyšší správní soud, tak nikoli každé procesní pochybení vede k porušení ústavně zaručených práv účastníků řízení, jež by muselo vyústit ve zrušení napadených rozhodnutí. V této souvislosti Ústavní soud přihlédl mimo jiné k tomu, že městský soud zaslal stěžovateli obě vyjádření žalované tak, aby na ně mohl reagovat v kasační stížnosti, což také stěžovatel učinil. Jak je nadto vysvětleno výše, městský soud nemohl v žádném případě o žalobě rozhodnout jinak než ji odmítnout, aniž by postupoval v rozporu se zákonem a ústavním pořádkem. Ústavní soud neshledává důvod rušit napadená rozhodnutí jen proto, aby stěžovatel mohl zareagovat na argumenty žalované za situace, kdy na ně již reagoval v kasační stížnosti i ústavní stížnosti a kdy žádný argument nemůže zvrátit tu skutečnost, že zásahovou žalobou se proti právním předpisům zkrátka bránit nelze.

V.

Závěr

40. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl. V souladu s čl. 1 odst. 1 písm. c) rozhodnutí pléna Ústavního soudu č. j. Org. 24/14 ze dne 25. 3. 2014, o atrahování působnosti, tak učinil v plénu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 4. ledna 2022

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu