

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Josefa Fialy (soudce zpravodaje) a soudců Jana Filipa a Pavla Šámala o ústavní stížnosti stěžovatele spolku **Klub bechtěreviků ČR, z. s.**, sídlem Na Slupi 450/4, Praha 2 – Nové Město, zastoupeného Mgr. Pavlou Kosovou, advokátkou, sídlem Husova 946, Moravské Budějovice, proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2021 č. j. 8 Ao 13/2021-65, za účasti **Nejvyššího správního soudu**, jako účastníka řízení, a **Ministerstva zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

- I. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2021 č. j. 8 Ao 13/2021-65 bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2021 č. j. 8 Ao 13/2021-65 se ruší.**

Odůvodnění

I.

Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení s tvrzením, že jím byla porušena jeho základní práva a svobody zaručené v čl. 27 odst. 1 a 3, čl. 31 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti a napadeného usnesení se podává, že vedlejší účastník opatřením obecné povahy ze dne 23. 4. 2021 č. j. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření“) omezil některé činnosti v souvislosti s epidemií covid-19. Stěžovatel se u Nejvyššího správního soudu domáhal zrušení části mimořádného opatření v čl. I bodu 15, podle kterého se *„omezuje provoz poskytovatelů lázeňské léčebně rehabilitační péče tak, že lze poskytovat výlučně lázeňskou rehabilitační péči, která je alespoň částečně hrazena z veřejného zdravotního pojištění“*. Mimořádné opatření bylo s účinností od 3. 5. 2021 zrušeno opatřením obecné povahy vedlejšího účastníka ze dne 29. 4. 2021 č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN (dohromady jen „mimořádná opatření“), které stěžovatel napadl u Nejvyššího správního soudu v rozsahu čl. I bodu 16, jímž se: *„omezuje provoz poskytovatelů lázeňské léčebně rehabilitační péče tak, že lze poskytovat lázeňskou léčebně rehabilitační péči jen v případě, že: a) je alespoň částečně*

hrazena z veřejného zdravotního pojištění, nebo b) je poskytována pacientovi, který prodělal laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19, uplynula u něj doba izolace podle platného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví a od prvního pozitivního POC antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 nebo RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 90 dní, přičemž se jedná o pacienta, který je občanem České republiky, občanem Evropské unie nebo držitelem platného dlouhodobého víza nebo průkazu o povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu na území České republiky vydaných Českou republikou“.

3. Nejvyšší správní soud napadeným usnesením oba návrhy stěžovatele odmítl (I. výrok), rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (II. výrok) a stěžovateli vrátil zaplacené soudní poplatky (III. výrok). V odůvodnění reprodukoval údaje stěžovatele o jeho aktivní procesní legitimaci: stěžovatel je zapsaným spolkem, který sdružuje osoby trpící Bechtěrevovou chorobou a jejich rodinné příslušníky, léčba těchto zdravotně postižených osob se realizuje mimo jiné v lázních, přičemž poskytování lázeňské péče bylo mimořádnými opatřeními omezováno a v důsledku stanovených podmínek nemohli členové stěžovatele lázeňskou péči čerpat jako samoplátci, nýbrž pouze jako lázeňskou péči hrazenou z veřejného zdravotního pojištění, na kterou však mají podle indikačního seznamu nárok pouze jednou za 12 měsíců. Efekt léčby však přetrvává kratší dobu, a proto jsou odkázáni na to, aby si v mezidobí hradili léčbu z vlastních prostředků. Pro pacienty, u kterých se Bechtěrevova choroba rozvinula v rané dospělosti, nebyla možnost očkování proti nemoci covid-19. Nejvyšší správní soud s odkazem na svoji předchozí judikaturu uvedl, že k naplnění podmínky aktivní procesní legitimace je nutné, aby napadené opatření obecné povahy mělo přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatele. Takový vztah však bez dalšího neexistuje mezi regulací činnosti podnikatele a právní sférou jeho zákazníků. Mimořádná opatření ukládala povinnosti poskytovatelům lázeňské péče, nikoliv samotným pacientům, které stěžovatel sdružuje. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že stěžovatel nenaplňuje podmínku aktivní procesní legitimace, a proto jeho návrhy odmítl jako návrhy, které byly podány osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

II.

Argumentace stěžovatele

4. Stěžovatel namítá, že výklad Nejvyššího správního soudu je striktně formalistický. Podle něj tak záleží čistě na tom, jak je „nastylizována právní norma“. Formálně sice šlo o regulaci provozu lázní, ale materiálně a zejména fyzicky dopadala mimořádná opatření na členy stěžovatele, kteří nemohli zdravotní péči využívat, a jejich zdravotní stav se zhoršoval. Je-li podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu bezprostřední zásah, pak zmiňovaná mimořádná opatření do života a tělesné integrity členů stěžovatele zasahovala intenzivně. Omezenou službu (lázeňskou péči) nebylo možné získat jiným způsobem a zároveň k ní neexistovala ani alternativa. Šlo přitom o službu, která byla nezbytná pro udržení zdravotního stavu členů stěžovatele.

5. Stěžovatel poukazuje na konkrétní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve kterých soud uznal aktivní procesní legitimaci u zákazníků kasin, restaurací, u odborové organizace hájící práva zaměstnanců a u Svazu léčebných lázní. Nejvyšší správní soud se

tak odmítl zabývat návrhem osob, u nichž je ohroženo jejich zdraví, ale je-li ohrožena možnost zábavy či ekonomické aktivity, přistoupil k věcnému projednání.

6. Kromě práva na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny) a soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) bylo podle stěžovatele porušeno i právo sdružovací (čl. 27 Listiny). Aby mohlo být právo sdružovací realizováno, je nutné, aby státní orgány tyto subjekty respektovaly a uznaly možnost podávat žaloby na rušení ochranných opatření, které zasahují do práv jejich členů.

III.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

7. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno usnesení napadené ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpал všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

IV.

Průběh řízení před Ústavním soudem

8. Soudce zpravodaj postupem podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkovi a vedlejšímu účastníkovi řízení.

9. Nejvyšší správní soud ve vyjádření uvedl, že regulace nařízená provozovatelům určitých služeb může zprostředkovaně dopadat i na jejich zákazníky. To však nemůže nic změnit na tom, že takovým osobám aktivní procesní legitimace nesvědčí, neboť dopad do jejich práv není přímý. Rovněž nesouhlasí s námitkou, že preferoval zájmy návštěvníků kasin a restaurací či ekonomické zájmy před zájmem na ochranu zdraví členů stěžovatele. I ve věcech uváděných stěžovatelem poměřoval aktivní procesní legitimaci stejnými kritérii jako v jeho věci. V daných případech byla regulace stanovena tak, že zakazovala veřejnosti přítomnost v určitých provozovnách, je logický závěr, že šlo o regulaci, která měla přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatelů z řad veřejnosti.

10. Vedlejší účastník se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

11. Vyjádření Nejvyššího správního soudu nezasílal Ústavní soud na vědomí a k případné replice stěžovateli, neboť nepřineslo žádné nové informace a argumentaci.

12. Podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V.

Posouzení opodstatněnosti a důvodnosti ústavní stížnosti

13. Ústavní soud není součástí soustavy soudů, nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy), není povolán k instančnímu přezkumu rozhodnutí obecných soudů. Směřuje-li ústavní stížnost proti rozhodnutí vydanému v soudním řízení, není samo o sobě významné, je-li namítána jeho věcná nesprávnost. Pravomoc Ústavního soudu je podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku, chráněná práva nebo svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé [usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2010 sp. zn. III. ÚS 2357/10 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>)]. Ústavní soud rovněž několikrát uvedl, že z pohledu ústavněprávního je nutno stanovit podmínky, při splnění kterých má nesprávná aplikace podústavního práva obecnými soudy za následek porušení základních práv a svobod fyzické či právnické osoby. Ústavní soud spatřuje tyto podmínky zejména v následujících okolnostech: základní práva a svobody v oblasti podústavního práva působí jako regulativní ideje, pročež na ně obsahově navazují komplexy norem podústavního práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole anebo v důsledku výkladu, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. teze „přepjatého formalismu“), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě [např. nálezy ze dne 20. 1. 2000 sp. zn. III. ÚS 150/99 (N 9/17 SbNU 73) nebo ze dne 13. 6. 2006 sp. zn. I. ÚS 50/03 (N 120/41 SbNU 499)].

14. Stěžovatel především namítá, že Nejvyšší správní soud nesprávně posoudil jeho aktivní procesní legitimaci a měl návrhy věcně projednat. Obecně platí, že nezkoumá-li správní soud při posuzování návrhu na zrušení opatření obecné povahy aspekty procesní legitimace navrhovatele v plném rozsahu, či dospěje-li k nesprávnému závěru o aktivní procesní legitimaci, může porušit právo navrhovatele na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. nálezy ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757) a ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14 (N 185/79 SbNU 97)]. Ústavní soud se proto zaměřil na zjištění, zda Nejvyšší správní soud nevyložil procesní aktivní legitimaci stěžovatele příliš úzce či přehnaně formalisticky.

15. Ve stěžovatelově věci jde o posouzení, zda soudní praxe, podle které Nejvyšší správní soud rozhodl a která pro přezkum opatření obecné povahy vyžaduje jako podmínku řízení naplnění aktivní procesní legitimace spočívající v tom, že dané opatření obecné povahy musí ukládat povinnosti navrhovateli, resp. členům, které navrhovatel sdružuje, je v souladu s ústavním pořádkem.

V./a

Rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu

16. Podmínky aktivní procesní legitimace návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části jsou zakotveny v § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle kterého *„návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“*

K výkladu tohoto ustanovení se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009 č. j. 1 Ao 1/2009-120: „*Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. [...] Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.*“ Tento názor vyslovil rozšířený senát při přezkumu aktivní procesní legitimace navrhovatelů domáhajících se zrušení územních plánů, kde navrhovatel musí „*především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace*“. Rozšířený senát konkretizoval, že navrhovatelem může „*být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věci nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou.*“ Rozšířený senát následně dodal, že „*výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.*“ V případě pochybností je podle rozšířeného senátu nutné se přiklonit k přípustnosti soudní ochrany.

17. V judikatuře Nejvyššího správního soudu je možné vysledovat dva odlišné judikaturní proudy navazující na uvedené usnesení rozšířeného senátu.

18. Nyní přezkoumávané usnesení Nejvyššího správního soudu spadá do „přísnější“ větve, která vyžaduje, aby opatření obecné povahy mělo *přímý a nezprostředkovaný vztah* k právům navrhovatele. Takový vztah není bez dalšího dán mezi regulací činnosti podnikatele a právní sférou jeho zákazníků (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021 č. j. 6 Ao 22/2021-44, ze dne 31. 8. 2021 č. j. 8 Ao 8/2021-52 nebo usnesení ze dne 29. 7. 2021 č. j. 9 Ao 6/2021-69). Pro určení přímého a nezprostředkovaného vztahu tento judikaturní proud vyžaduje, aby opatření obecné povahy ukládalo povinnosti navrhovateli: „*Dopadá-li stanovená povinnost výhradně na provozovatele a uživateli (zákazníku) není přímo žádná povinnost uložena, nemůže být uživatel (zákazník) ani přímo postižen. Regulace totiž na zákazníka dopadá „jen“ nepřímou a zprostředkovaně, tj. prostřednictvím jejího přímého a nezprostředkovaného dopadu na provozovatele.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2022 č. j. 9 Ao 30/2021-51). V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2021

č. j. 9 Ao 21/2021-111 (bod 22) soud uvedl, že přezkoumávané opatření obecné povahy stanovilo povinnost provozovateli společenských klubů a diskoték, aby neumožnili tanec. Samotnému zákazníkovi však již tanec zakázán nebyl. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že opatření obecné povahy neukládá povinnost potenciálnímu zákazníkovi, nedopadá tak na něj *přímo a nezprostředkovaně*, proto nebyla naplněna jeho aktivní procesní legitimace.

19. Druhý judikaturní proud spočívá v odmítnutí požadavků uvedených ve výše zmíněné judikatuře, či alespoň v netrvání na *přímém a nezprostředkovaném* dopadu do práv navrhovatele. V rozsudku ze dne 30. 6. 2021 č. j. 3 As 2/2021-48 Nejvyšší správní soud přezkoumával rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2021 č. j. 15 A 116/2020-184 týkající se opatření obecné povahy zakazujícího vstup na území České republiky občanům třetích zemí, které nebyly na seznamu zemí s nízkým rizikem výskytu nemoci covid-19. Navrhovatelka tohoto soudního řízení byla obchodní společnost provozující jazykovou školu zaměřenou na výuku českého jazyka pro cizince. Tvrdila, že v důsledku znemožnění vstupu cizinců na území České republiky bylo zasaženo její právo na podnikání. Městský soud dospěl k závěru, že jí opatření obecné povahy k ničemu nezavazuje a v něm obsažená úprava se jejích práv netýká, dopad na její právo na podnikání je toliko nepřímý a zprostředkovaný. Nejvyšší správní soud následně nesouhlasil s městským soudem, že je nutné dotčení na právech *přímé a nezprostředkované*, naopak uvedl, že „*§ 101a odst. 1 věta první s. ř. s., na rozdíl od ustanovení § 65 odst. 1 věty první s. ř. s., a § 82 s. ř. s., požadavek přímého zkrácení na právech neobsahuje.*“ Podle třetího senátu Nejvyššího správního soudu „*bezvýhradný požadavek na přímé a bezprostřední dotčení právní sféry navrhovatele současně nevyplývá ani z dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, jakkoli v některých svých rozhodnutích, týkajících se primárně územních plánů obcí, případně některých dalších aktů územně plánovací dokumentace, spojení o „přímém a bezprostředním vztahu“ opatření obecné povahy používá.*“ Třetí senát následně citoval část výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Ao 1/2009, ze kterého dovodil, že „*ačkoliv se citované usnesení vztahovalo konkrétně k územním plánům, příslušné závěry lze obdobně vztáhnout i na jiná opatření obecné povahy. Z citovaného usnesení vyplývá, že požadavek přímého a bezprostředního vztahu napadeného opatření obecné povahy k právní sféře toho, kdo jej napadá, bude ve většině případů pravidlem. To však ještě nevyklučuje, aby aktivní legitimace k podání návrhu byla v konkrétním případě dána i tehdy, kdy příslušná regulace zasahuje do veřejných subjektivních práv navrhovatele nepřímou či zprostředkovaně, jako je tomu například v citovaném usnesení u osoby, která vlastní pozemek v sousední obci, již se přijímaný územní plán nikterak přímo nedotýká, a do jehož právní sféry přijímaná úprava dopadá teprve sekundárně.*“ Nejvyšší správní soud uzavřel, že „*rovněž v nynější věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jakkoli příslušná ustanovení opatření odpůrce (jeho čl. I. odst. 4 a 6 až 9) neukládají přímo stěžovatelce žádné povinnosti, její konkrétní, srozumitelná a nikoliv a priori nelogická či nemyslitelná tvrzení, že (a proč) je příslušnou úpravou (byť i jen zprostředkovaně) dotčena na svém (ústavně zaručeném) právu na podnikání, respektive provozování své ekonomické činnosti, tedy na svém vlastním hmotném právu, jsou pro založení její aktivní procesní legitimace ve vztahu k příslušným částem napadeného opatření dostačující. Nejvyšší správní soud rovněž zohlednil, že lpění na tom, že návrhy na zrušení opatření obecné povahy, která jsou odpůrcem vydávána ve vztahu k aktuální epidemiologické situaci, respektive která jím byla ve vztahu k této situaci vydávána v minulých měsících, mohou podávat jen ti, kterým to které opatření přímo ukládá určité povinnosti či něco*

zakazuje, by mohlo vést k nepřiměřenému zúžení soudní ochrany osob, v jejichž právní sféře se opatření, ač zprostředkovaně, reálně projevují. Ukládané povinnosti, zákazy či omezení lze totiž z hlediska jazykového vždy formulovat různými způsoby, bez ohledu na to, že osoby, kterým přímo nic nařizováno či zakazováno být nemusí, mohou (a často budou) mít k příslušné regulaci úzký vztah, a příslušná regulace se tak v jejich právní sféře projeví.“ Nejvyšší správní soud tak v tomto rozsudku dospěl k závěru, že ze zákonné úpravy a ani usnesení rozšířeného senátu, které je svojí sjednocující povahou obecně pro „prosté“ tříčlenné senáty závazné, neplyne, že by byl nutný přímý a bezprostřední dopad do práv navrhovatele, tedy aktivní procesní legitimace není založena pouze tehdy, je-li navrhovateli uložena opatřením obecné povahy povinnost.

20. Nejvyšší správní soud netrval na *přímém a bezprostředním* vztahu spočívajícím v nutnosti uložení povinnosti navrhovateli i v rozsudku ze dne 2. 2. 2022 č. j. 8 Ao 2/2022-53. V bodě 29 tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud sice uvedl, že přezkoumávané opatření obecné povahy ukládá povinnosti pouze provozovatelům ubytovacích služeb, tedy navrhovatelce nevzniká přímý a bezprostřední dopad do jejich práv, avšak následně konstatoval, že přímý a bezprostřední dopad by opatření obecné povahy mělo, vedl-li by výkon povinnosti uložených provozovateli k porušení zakázaných kritérií diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny.

21. Ústavní soud pro úplnost dodává, že Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 14. 4. 2021 č. j. 8 Ao 1/2021-133 a ze dne 1. 7. 2021 č. j. 1 Ao 4/2021-56 – v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 – uvedl, že k naplnění aktivní procesní legitimace navrhovatele postačuje „dostatečně úzký vztah“ k opatření obecné povahy, a to, že napadené opatření obecné povahy mělo dopad na jeho členy (Svaz léčebných lázní České republiky a odborová organizace).

22. Z výše uvedeného plyne, že Nejvyšší správní soud nepřistupuje k řešení otázky konzistentně. V právě posuzované věci trval na tom, že dikce mimořádného opatření musí stanovit povinnosti stěžovateli (či alespoň jeho členům, které sdružuje), aby byla dána jeho aktivní procesní legitimace, avšak ve věci sp. zn. 3 As 2/2021 dospěl ve srovnatelné situaci (opatření obecné povahy v obou věcech nestanovilo povinnosti navrhovateli, ale jiné osobě či osobám, ale i tak zasahovalo do práv navrhovatele) k závěru, že postačí nepřímý a zprostředkovaný dopad do práv navrhovatele.

23. Ústavní soud již v minulosti podotkl, že rozdílná rozhodovací praxe soudů o totožných věcech je zásadně nežádoucí [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016 sp. zn. II. ÚS 2571/16 (N 214/83 SbNU 391)], neboť materiální právní stát je vystavěn mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád [srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 4. 2019 sp. zn. II. ÚS 3236/18 (N 56/93 SbNU 251)]. Podmínkou takové důvěry je stabilita právního řádu a dostatečná míra právní jistoty občanů. Stabilita právního řádu a právní jistota jsou ovlivňovány nejen legislativní činností státu (tvorbou práva), ale též činností orgánů aplikujících právo, neboť teprve výklad a použití právních předpisů vytváří ve veřejnosti vědomí toho, co je a co není právem. Stabilitu práva, právní jistotu jednotlivce a v konečném důsledku též míru důvěry občanů v právo a v instituce právního státu jako takové proto ovlivňuje i to, jakým způsobem orgány aplikující právo, tedy především soudy, jejichž základním úkolem je poskytovat ochranu právům (čl. 90 Ústavy), přistupují k výkladu právních předpisů. Princip rovnosti před zákonem pak

znamená, že zákon by měl být vykládán pro všechny případy splňující „stejně podmínky stejně“ [náleží Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006 sp. zn. II. ÚS 566/05 (N 170/42 SbNU 455)]. Ústavní soud v minulosti též opakovaně zdůraznil, že rovnost v právech, vyplývající z čl. 1 věty první Listiny, zakládá právo na předvídatelné rozhodování v obdobných případech, čímž vylučuje libovůli při aplikaci práva [srov. náleží ze dne 22. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 550/18 (N 101/89 SbNU 503)].

24. Od existující judikatury je samozřejmě možné se odklonit, je však nutné tento odklon přesvědčivě vysvětlit [srov. náleží Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2019 sp. zn. III. ÚS 4129/18 (N 32/92 SbNU 334)]. To se však v posuzované věci nestalo. Ústavní stížností napadené usnesení bylo vydáno dne 3. 8. 2021, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 2/2021, se kterým je posuzované usnesení ve zjevném rozporu, byl vydán již dne 30. 6. 2021.

V./b

Výklad aktivní procesní legitimize

25. Ústavní soud považuje výklad, který provedl rozšířený senát v usnesení sp. zn. 1 Ao 1/2009 a následně Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 3 As 2/2021, za ústavně souladný. K výkladu provedenému rozšířeným senátem se Ústavní soud přiklonil již v minulosti [náleží sp. zn. I. ÚS 59/14 a ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14 (N 185/79 SbNU 97) nebo usnesení ze dne 13. 6. 2017 sp. zn. II. ÚS 3313/16]. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je nutné, aby navrhovatel tvrdil, že byl na svých právech zkrácen. Z tohoto ustanovení ne plyne, že je nutné dotčení *přímé a bezprostřední*, jak dovodila „přísnější“ judikaturní větev, ke které se přiklonil účastník řízení i v nyní přezkoumávaném usnesení. Zkrácení na právech nemůže být pouze teoretické, hypotetické či příliš vzdálené, musí mít určitou kvalitu a vztah k opatření obecné povahy. Posuzování toho, jak blízký vztah je dán mezi opatřením obecné povahy a tvrzeným zásahem do práv navrhovatele, zda je mezi nimi dána dostatečná příčinná souvislost, bude vždy záležet zejména na úvaze obecných soudů. Ústavní soud souhlasí s rozšířeným senátem, že *„to, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.“* Není však udržitelné kritérium, sice velmi jednoznačné a lehce zjištělné, podle kterého je nutné, aby opatření obecné povahy ukládalo povinnosti přímo navrhovateli. Je nutné posuzovat podstatu věci a její důsledky, nikoliv pouze slovní vyjádření. Takové omezení soudního přezkumu není v souladu s požadavky na ochranu práv zakotvených v ústavním pořádku. Výklad zastávaný Nejvyšším správním soudem v přezkoumávaném usnesení vylučuje ze soudního přezkumu ty navrhovatele, kterým nebyla uložena povinnost, avšak jejich práva byla zjevně ovlivněna.

26. Pro využívání různých služeb (ať jde o lázeňskou péči, návštěvu restaurací, kin, koncertů, či využití veřejné dopravy) je typické, že jejich právní režim je založen synallagmatickým právním vztahem, tedy takovým vztahem, v němž mají práva i povinnosti všechny strany. Veřejnoprávní zákaz činit to, k čemu (by) se zavázala jedna ze stran, automaticky znamená, že se druhá strana nemůže domoci svého práva (či nemůže splnit svoji povinnost) vzniklého z tohoto právního vztahu. Zákaz poskytování lázeňské léčebně rehabilitační péče pro pacienty nutně vede k tomu, že takovou péči nemohou využívat, protože nebude nikdo, kdo by jim ji nabídl a poskytl.

Stejně tak zákaz mířený na pacienty, podle kterého by jim bylo zakázáno takovou péči využívat, by dopadal i do práv poskytovatelů této péče, jelikož by sice službu nabízet a poskytovat mohli, ale nikdo by ji nemohl využívat. Jak se již ukázalo i v případech, v nichž rozhodoval Nejvyšší správní soud, hranice pro vymezení adresátů opatření obecné povahy je velmi tenká a naprostou většinu zákazů je možné formulovat tak, aby byl zákaz uložen jen jedné straně, avšak dopad měl i na stranu druhou. Přijetím výkladu „přísnější“ judikaturní větve by tak tvůrce opatření obecné povahy (v posuzovaném případě vedlejší účastník řízení) mohl téměř libovolně určovat, které subjekty jsou procesně aktivně legitimované.

27. Jak již Ústavní soud uvedl výše, zásah do práv navrhovatele musí mít určitou kvalitu a souvislost s opatřením obecné povahy. Podle Ústavního soudu je výkladem respektujícím právo na soudní přezkum takový výklad, podle kterého znemožňuje-li opatření obecné povahy faktickou realizaci obsahu dvoustranného (či vícestranného) právního vztahu, je nutné připustit aktivní procesní legitimaci všem stranám tohoto (potenciálního) právního vztahu, nejenom té, které byla uložena povinnost, nýbrž i straně, které bylo v důsledku uložení takové povinnosti odňato právo se něčeho domáhat. Toto kritérium odpovídá dikci § 101a odst. 1 s. ř. s. a umožňuje domoci se soudního přezkumu všem osobám, kterým bylo fakticky zasaženo do jejich práv. Jeho aplikací nedojde k přílišnému rozšíření aktivní procesní legitimace, jelikož bude stále vyžadováno, aby navrhovatel „*logicky konsekventně a myslitelně [tvrdil] možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy*“.

VI. Závěr

28. Nerespektoval-li Nejvyšší správní soud, v rozporu s judikaturními závěry Ústavního soudu a vlastní rozhodovací praxí, aktivní legitimace stěžovatele, došlo k porušení jeho základního práva na soudní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny [nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2019 sp. zn. II. ÚS 1851/19 (N 149/95 SbNU 298) nebo ze dne 10. 3. 2020 sp. zn. II. ÚS 4029/19]. Nejvyšší správní soud se rovněž dopustil výkladu právního předpisu, který není v souladu s ústavním pořádkem, čímž rovněž porušil stěžovatelovo právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

29. Z uvedených důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadené usnesení Nejvyššího správního soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 19. července 2022

Josef Fiala
předseda senátu