

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

navrhovatelka

XX

bytem XX

zastoupena Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem
se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

proti

odpůrkyni

Vláda České republiky

se sídlem Nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – usnesení odpůrce ze dne 30. 9. 2020, č. 958,
o přijetí krizového opatření,

takto:

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu a průběh řízení před městským soudem

1. Navrhovatelka podala dne 24. 9. 2020 k Městskému soudu v Praze návrh na zrušení opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 9. 2020, č. j. MZDR 20581/2020-11/MIN/KAN.
2. Podáním ze dne 4. 10. 2020 navrhla změnu původního návrhu tak, že nově směřuje proti opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 2. 10. 2020, č. j. MZDR 20581/2020-12/MIN/KAN, kterým bylo původní mimořádné opatření zrušeno a nahrazeno, ovšem v zásadě velmi obdobnou regulací.
3. Současně navrhovatelka tímto podáním rozšířila svůj původní návrh tak, že nově směřuje i proti vládě České republiky, jmenovitě proti jejímu usnesení ze dne 30. 9. 2020, č. 958, o přijetí krizového opatření.
4. Další změnu návrhu navrhovatelka provedla svým podáním ze dne 10. 10. 2020, v němž uvedla, že vláda České republiky jako druhý odpůrce přijala dne 8. 10. 2020 usnesení č. 995, o přijetí krizového opatření, kterým zrušila své původní usnesení ze dne 30. 9. 2020, č. 958. Proto navrhovatelka žádá, aby soud nově zrušil usnesení č. 995.

Shodu s prvopisem potvrzuje XX

5. Opětovně navrhovatelka přednesla změnu návrhu ve svém podání ze dne 22. 10. 2020, v němž uvedla, že vláda České republiky přijala dne 21. 10. 2020 nové usnesení č. 1079 o přijetí krizového opatření, kterým je regulováno poskytování služeb a prodej zboží v provozovnách.
6. Následně znovu navrhla změnu návrhu ve svém podání ze dne 27. 10. 2020, v němž uvedla, že vláda České republiky přijala dne 26. 10. 2020 nové usnesení č. 1103 o přijetí krizového opatření, kterým je ještě závažněji regulováno poskytování služeb a prodej zboží.
7. Naposled pak navrhovatelka navrhla změnu návrhu podáním ze dne 3. 11. 2020, v němž uvedla, že vláda České republiky přijala dne 30. 10. 2020 nové usnesení č. 1116 o přijetí krizového opatření, kterým je ještě závažněji regulováno poskytování služeb a prodej zboží. Nejnověji tedy napadá právě toto opatření.
8. Podle § 39 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), předseda senátu usnesením ze dne 4. 11. 2020 vyloučil návrh směřující proti krizovým opatřením vlády České republiky k samostatnému projednání. Řízení o této části návrhu je vedeno pod shora uvedenou spisovou značkou.
9. K vyloučení k samostatnému projednání došlo, protože z obsahu napadených mimořádných opatření, resp. usnesení vlády, je zřejmé, že se jedná o odlišné akty výkonu veřejné moci, provedené odlišnými subjekty, tedy Ministerstvem zdravotnictví, resp. vládou České republiky, a to na základě odlišných právních předpisů, tedy podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, resp. podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (dále jen „krizový zákon“).

II.

Obsah návrhu

10. V doplnění návrhu ze dne 4. 10. 2020 (v němž poprvé napadla krizové opatření odpůrce) navrhovatelka uvádí, že dle jejího mínění je krizové opatření č. 958 minimálně v rozsahu čl. II bodu 4 opatřením obecné povahy. Jedná se totiž o kontinuální regulaci navazující na původní regulaci upravenou v opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 9. 2020, č. j. MZDR 20581/2020-11/MIN/KAN. V této souvislosti odkázala navrhovatelka na judikaturu Ústavního soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 11/20, bod 38; nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07) a Nejvyššího správního soudu (rozsudek č. j. 2 As 141/2020).
11. V následujících podáních, kterými reagovala na nově vydávaná krizová opatření upravující podobnou materii (přičemž předcházející krizová opatření byla buď výslovně derogována, či pozbyla platnosti uplynutím stanovené doby), navrhovatelka setrvala na svém stanovisku a trvá na zrušení posledně napadeného krizového opatření č. 1116.

III.

Posouzení návrhu

12. Návrh byl městskému soudu doručen 24. 9. 2020, a byl tedy podán v zákonem stanovené lhůtě jednoho roku ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.

13. Nejprve se městský soud zabýval splněním podmínek potřebných k projednání návrhu ve věci samé, včetně jeho přípustnosti, a došel k závěru, že návrh není přípustný, neboť navrhovatelkou stanovený předmět řízení nelze před správními soudy projednat.
14. Městský soud vycházel při posouzení z judikaturní linie vymezené Ústavním soudem dříve v tomto kalendářním roce ve vztahu k právní povaze mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví a vládních usnesení o krizových opatření vlády vydaných v souvislosti s první vlnou infekčního virového onemocnění Covid-19. Jedním z nálezů, v němž se Ústavní soud zabýval povahou krizových opatření vlády, je náleze ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (body 44 a 45): „Podle § 8 krizového zákona, ve znění zákona č. 323/2016 Sb., má krizové opatření podle § 6 odst. 1 formu rozhodnutí. Napadené rozhodnutí (usnesení) vlády o přijetí krizového opatření tedy formálně není právním předpisem – nařízením vlády ve smyslu čl. 78 Ústavy (shodně viz Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 736–752, bod 19). Klasifikaci pramenů práva je (jak je uvedeno výše) v první řadě třeba odvinout od obsahu právní normy. Je-li obsahový komponent právní normy obsažen v pramenu, na který norma zmocňovací odkazuje, je nutné i tento pramen považovat za formu práva (viz náleze sp. zn. Pl. ÚS 24/99 týkající se právní povahy rozhodnutí vlády podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Napadené usnesení o přijetí krizového opatření má právněnormativní obsah, který je vymezen obecným předmětem i třídou subjektů (viz bod 40). To znamená, že byť není napadený akt nařízením ve smyslu čl. 78 Ústavy, má povahu obecného normativního právního aktu. Na základě uvedeného závěru o obecnosti předmětu i adresátů předmětného usnesení proto Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené krizové opatření vlády má materiálně povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.“ (Zvýraznění provedeno městským soudem.)
15. Tyto úvahy dále Ústavní soud rozvinul v nálezu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20 (body 26 a 27): „Krizová opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, sice mohou mít různou podobu a obsah, pročez je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů, z hlediska řízení před Ústavním soudem však musí být vždy v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci. Za situace, kdy krizová opatření ve formě rozhodnutí vlády podle § 8 krizového zákona mohou být právním předpisem i rozhodnutím či jiným zásahem orgánu veřejné moci, musí Ústavní soud tuto povahu krizového opatření v každém jednotlivém případě posoudit podle jeho obsahu. Napadené rozhodnutí vlády, jež bylo vydáno podle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona a jehož obsah byl stručně shrnut výše, stanovilo omezení svobody pohybu a pobytu osob bez ochranných prostředků dýchacích cest, pohybu osob, které mají výjimku pro přeshraniční pracovníky (pendlerů), jakož i jiné jejich povinnosti. Část těchto povinností a omezení dopadala na všechny osoby a část byla adresována jinak specifikovaným subjektům či státním orgánům. Vždy však šlo o obecnou regulaci, která upravuje svůj předmět a subjekty definičními znaky, a vztahuje se na celé území České republiky a na neomezený počet subjektů. Přehlednout nelze ani to, že napadené rozhodnutí vlády bylo stejně jako zákon vyhlášeno ve Sbírce zákonů. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že toto rozhodnutí vlády bylo právním předpisem (srov. náleze sp. zn. Pl. ÚS 24/99).“ (Zvýraznění provedeno městským soudem.) Ústavní soud se v citovaném nálezu taktéž zabýval tvrzením ústavní stěžovatelky, že krizové opatření v daném případě představuje opatření obecné povahy. S odkazem na citovanou argumentaci nicméně takový závěr odmítl (bod

28): „Ze stejných důvodů Ústavní soud zároveň nepřisvědčil tvrzení stěžovatelky, že jde o opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu, případně podle § 101a soudního řádu správního. Opatření obecné povahy je institutem podústavního práva, jehož smyslem je umožnit orgánům veřejné správy stanovit jedním právním aktem práva a povinnosti obecně určenému okruhu adresátů v konkrétní věci (srov. nález sp. zn. IV. ÚS 2087/07), aniž by tak bylo nutné činit prostřednictvím individuálních právních aktů vydaných zvlášť vůči každému jednotlivému adresátovi, na něž se má toto opatření vztahovat, což by v mnoha případech nebylo fakticky možné.“

16. S ohledem na citovanou judikaturu se městský soud zabýval povahou napadených krizových opatření, přičemž dospěl k závěru, že obsahově (materiálně) i formálně jde o jiné právní předpisy, resp. předpisy *sui generis* ve smyslu citované judikatury Ústavního soudu. Regulace obsažená v napadených aktech má obecný normativní charakter, směřuje neadresně vůči obecné množině adresátů, věcně se rovněž jedná o abstraktně vymezené předměty, jichž se právní regulace týká, a taktéž z místního hlediska jde o regulaci celostátní. Rovněž z formálního hlediska jde o akty publikované ve Sbírce zákonů.
17. Ze všech těchto důvodů městský soud dospěl k závěru, že napadená usnesení o přijetí krizových opatření nelze přezkoumávat ve správním soudnictví, neboť správní soudy nejsou nadány pravomocí k takovému přezkumu.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

18. Na základě všech shora uvedených skutečností dospěl městský soud k závěru, že návrh není přípustný a ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jej odmítl.
19. Pro úplnost městský soud konstatuje, že nerozhodoval samostatně o návrhu žalobkyně, aby soud připustil změnu původního návrhu tak, aby předmětem přezkumu soudem bylo poslední vydané usnesení odpůrkyně ze dne 30. 10. 2020, č. 1116. Jelikož ani původně napadené usnesení ze dne 30. 9. 2020, č. 958, ani následně napadená usnesení č. 995, č. 1079, č. 1103 a č. 1116, nemůže městský soud pro nedostatek pravomoci přezkoumat, byl by takový procesní úkon soudu bezpodstatný.
20. Rovněž pro úplnost soud konstatuje, že návrh odmítl, aniž by navrhovatelku vyzval k zaplacení soudního poplatku z jeho podání. Vzhledem k tomu, že v případě, kdy je žaloba odmítnuta, soud vrací podle ust. § 10 odst. 3 poslední věta zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, soudní poplatek zaplacený z podané žaloby, jednalo by se pouze o formální úkon.
21. Soud si před rozhodnutím o návrhu nevyžadoval vyjádření odpůrkyně, neboť skutečnosti vedoucí k odmítnutí návrhu pro nedostatek pravomoci soudu jsou zřejmé a vyjádřením odpůrkyně nemohou být nějak dotčeny.
22. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť navrhovatelka neměla v řízení úspěch a odpůrkyni žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. listopadu 2020

JUDr. Slavomír Novák v.r.

předseda senátu