

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

žalobkyně

Growth Gym s.r.o., IČO: 08156034
se sídlem Kejzlarova 2123/12, 500 12 Hradec Králové
zastoupena Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem
se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

proti
žalované

Vláda České republiky
se sídlem Nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem a návrhu na vydání předběžného opatření,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Návrh na vydání předběžného opatření se odmítá.
- III. Po právní moci tohoto usnesení bude z účtu Městskému soudu v Praze vrácen žalobkyni soudní poplatek uhrazený z podané žaloby a z návrhu na vydání předběžného opatření.
- IV. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu a průběh řízení před městským soudem

1. Žalobkyně podala dne 15. 12. 2020 k Městskému soudu v Praze žalobu proti nezákonnému zásahu žalované ve smyslu § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Žalobkyně je společností, která provozuje fitness centrum a jejíž podnikání bylo omezeno v důsledku vládních protipandemických opatření určených k zamezení šíření nemoci Covid-19. Tato opatření byla realizována prostřednictvím usnesení vlády ČR o krizových opatření vydaných dle § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) (dále jen „krizový zákon“).
2. Konkrétně jde o usnesení vlády č. 1021 ze dne 12. 10. 2020, č. 1079 ze dne 21. 10. 2020, č. 1103 ze dne 26. 10. 2020, č. 1116 ze dne 30. 10. 2020, č. 1192 ze dne 16. 11. 2020, č. 1201 ze dne 20. 11. 2020, č. 1262 ze dne 30. 11. 2020 a č. 1332 ze dne 14. 12. 2020. Uvedenými usneseními byl zakázán mimo jiné provoz fitness center, tedy bylo zakázáno žalobkyni provozovat předmět jejího podnikání, a to v období od 14. 10. do 2. 12. 2020, dále bylo

Shodu s prvopisem potvrzuje XX

možné posilovny a fitness centra otevřít v omezeném režimu od 3. 12. do 17. 12. 2020 a následně byly opět uzavřeny od 18. 12. 2020. Právě ve vydání a vynucování zákazu provozu posiloven a fitness center spatřuje žalobkyně nezákonný zásah do jejich veřejných subjektivních práv.

3. Žalobkyně v petitu žaloby požaduje, aby městský soud rozhodl, že: I) zásah ze strany žalované spočívající ve vydání a vynucování zákazu provozu posiloven a fitness center od 14. 10. 2020 do 2. 12. 2020 byl nezákonný; II) žalovanému se zakazuje vynucovat zákaz provozu posiloven a fitness center; III) žalovanému se přikazuje ukončit zákaz provozu posiloven a fitness center a umožnit žalobci realizovat výkon svobody podnikání.
4. Žalobkyně je toho názoru, že nemoc Covid-19, potažmo virus SARS-CoV-2, který nemoc způsobuje, nepředstavují takovou hrozbu, která by legitimizovala některá vládní protiepidemická opatření, včetně žalobkyní namítaného zákazu provozu posiloven a fitness center. Na podporu svých tvrzení odkazuje četné zdroje, z nichž vyvozuje závěr, že v těchto zařízeních k přenosu nemoci nedochází a dále že vládní krizová opatření postrádají legalitu i legitimitu.
5. Žalobkyně současně s žalobou podala návrh na vydání předběžného opatření. Poukazuje na bezprostředně hrozící újmu na její straně, když předmětná opatření trvají již od října a je nutno zohlednit, že podobná opatření byla realizována také na jaře roku 2020. Žalobce proto navrhuje, aby soud rozhodl o vydání tohoto předběžného opatření: *„Žalovanému se zakazuje zcela svými opatřeními znemožňovat provoz provozovny žalobce.“* a *„Žalovanému se přikazuje, aby neprodleně přijal taková opatření, která umožní provoz provozovny žalobce.“*
6. Žalobkyně následně žalobu doplnila podáním ze dne 20. 12. 2020, ve kterém apelovala na vydání předběžného opatření ve věci a doplnila eventuelní návrh pro znění předběžného opatření.
7. Žalobkyně městskému soudu dále adresovala další podání datované taktéž 20. 12. 2020, v němž doplnila další tvrzení a odkazy na podporu své argumentace.
8. Dále žalobkyně adresovala městskému soudu podání ze dne 5. 1. 2021 nazvané jako rozšíření žaloby. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že od podání žaloby došlo k přijetí dalších usnesení vlády o krizových opatřeních (č. 1376 ze dne 23. 12. 2020 a č. 12 ze dne 7. 1. 2021), kterými byl prodloužen zákaz provozu posiloven a fitness center 10. 1. 2020, resp. do 21. 1. 2020. Na základě toho žalobkyně navrhla kromě již uvedeného vydání rozhodnutí ve znění: *„Zásah ze strany žalovaného spočívající ve vydání a vynucování zákazu provozu posiloven a fitness center krizovými opatřeními vlády ze dne 14. 12. 2020 č. 1332, ze dne 23. 12. 2020 č. 1374, ze dne 23. 12. 2020 č. 1376 a ze dne 7. 1. 2021 č. 12 od 18. 12. 2020 do 22. 1. 2021 byl nezákonný.“*
9. Městský soud vyzval žalovanou, aby se vyjádřila k návrhu na vydání předběžného opatření, což učinila podáním doručeným dne 11. 1. 2021. Žalovaná obecně vyjádřila názor, že je žaloba nepřipustná, a tudíž by měla být odmítnuta. Společně s ní by pak měl být odmítnut i návrh na vydání předběžného opatření. Pokud by ale městský soud došel k opačnému názoru, navrhuje, aby byl návrh na vydání předběžného opatření zamítnut.
10. K nepřipustnosti žaloby žalovaná uvedla, že žalobkyně napadá účinky krizových opatření vlády, která jsou dle judikatury Ústavního soudu právními předpisy *sui generis*. Je tedy z podstaty věci vyloučené, aby jejich právní účinky představovaly individualizovaný a přímý zásah do práv žalobkyně, neboť okruh jejich adresátů je obecný. Jelikož jde tedy o

právní předpis, je přezkum v rámci správního soudnictví vyloučen. Na podporu své argumentace žalovaná odkazuje na judikaturu zejména Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

11. K samotnému návrhu na vydání předběžného opatření žalovaná sdělila, že žalobkyně svůj návrh odůvodnila pouze tím, že „*předmětná opatření trvají již od října a je nutno zoblednit, že podobná opatření byla realizována také na jaře 2020*“. Z uvedeného odůvodnění návrhu dle žalované pouze vyplývá, že tvrzený zásah trvá již delší dobu a není jasné, proč zrovna nyní nelze po žalobkyni spravedlivě požadovat, aby údajný zásah (byť dočasně) snášela, když ho již určitou dobu snáší. Odůvodnění návrhu na vydání předběžného opatření tak dle názoru žalované protirečí smyslu tohoto instutu.
12. Dále žalovaná uvádí, že předběžné opatření má sloužit k zatímní úpravě poměrů do doby meritorního rozhodnutí věci. V daném případě pak má za to, že by rozhodnutí o předběžném opatření v případě vyhovění předjímalo rozhodnutí ve věci samé.

III.

Posouzení věci městským soudem

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 žalobkyní stanovený předmět řízení nelze před správními soudy projednat.
14. Při posouzení věci vycházel městský soud zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, přičemž na některá z níže citovaných rozhodnutí odkazovala také žalovaná. Městský soud se pak při rozhodnutí ve věci řídil následujícími úvahami.
15. S ohledem na přednostní projednání návrhu na vydání předběžného opatření se Městský soud nejprve zabýval situací, kdy již při rozhodování o návrhu na předběžné opatření je zřejmé, že žaloba samotná bude odmítnuta. Podobnou situaci řešil již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003-278, a došel k závěru, že návrh na vydání předběžného opatření musí kvůli své akcesorické povaze sdílet osud samotné žaloby. Jinak řečeno, odmítá-li soud žalobu pro chybějící podmínky řízení, nemůže současně věcně zamítnout návrh na předběžné opatření ve věci. Z toho důvodu městský soud současně rozhodnul také o odmítnutí návrhu na vydání předběžného opatření.
16. Městský soud dále považoval za nutné určit, jakou povahu mají krizová opatření vlády, jejichž účinky žalobkyně považuje za nezákonný zásah. Městský soud vycházel při posouzení z judikaturní linie vymezené Ústavním soudem 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 prameni, 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.)

17. 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. Přehlédnout 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. nález 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.“
18. 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.

19. Ze všech těchto důvodů městský soud dospěl k závěru, že napadená krizová opatření jsou právními předpisy *sui generis*.
20. Následně se městský soud musel zabývat otázkou, zdali účinky vyvolané žalobkyní uvedenými krizovými opatřeními, mohly představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.
21. Žalobkyně svou aktivní žalobní legitimaci odvozuje od závěrů rozsudku čtrnáctého senátu zdejšího soudu ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020-141, který dle tvrzení žalobkyně navazuje na závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2017, č. j. 4 As 237/2015-46, a ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015-57. Osmý senát zdejšího soudu ale v tomto ohledu nesdílí názor žalobkyně a ani závěry vyjádřené čtrnáctým senátem v uvedeném rozhodnutí.
22. Předně městský soud musí uvést, že v rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020-141, nelze nalézt žádný odkaz na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v předchozím odstavci. Není tedy zřejmé, z čeho žalobkyně dovozuje, že čtrnáctý senát městského soudu navazoval na tuto judikaturu. Zdejší senát se nicméně pro úplnost s odkazovanými závěry těchto rozsudků níže zaobírá.
23. V případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015-57, bylo dovozeno, že za zásah lze považovat i jednání s účinky vůči širšímu okruhu osob. V odkazovaném případě šlo o zásah spočívající ve zřízení míst pro osoby s poruchou autistického spektra a s mentálním postižením, které jsou obyvateli Jihočeského kraje, v rámci Domova Osek. Zásah tedy nebyl zcela adresný v tom smyslu, že by dopadal na individuálně určené jedince. Samotná podstata tvrzeného zásahu byla v případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015-57, vztažena ke konkrétnímu financování vytvoření nových kapacit pro lidi s poruchou autistického spektra a mentálním postižením ve velkokapacitním pobytovém zařízení sociálních služeb v rámci Domova Osek.
24. V případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2017, č. j. 4 As 237/2015-46, se pak žalobkyně (resp. její matka) a porodní asistentka domáhaly výroku, že nezákonným zásahem bylo jednání žalovaného (Krajského úřadu Olomouckého kraje), kterým měl odradit porodní asistentku od poskytnutí péče matce žalobkyně při porodu žalobkyně v domácím prostředí. Zde bylo dovozeno, že mezi jednání správních orgánů a jeho dopad do právní sféry nezletilých dětí totiž typicky vstupuje subjektivní rozhodnutí třetí osoby, zpravidla jejich rodičů, jako tomu bylo i v posuzované věci. Nejvyšší správní soud nicméně dále dovodil, že i pokud by šlo o rozhodnutí porodní asistentky neposkytnout péči při narození stěžovatelky, mohlo jít o nezákonný zásah s nepřímým dopadem do sféry dítěte. Splnění podmínky zaměření zásahu přímo proti žalobci totiž není vyloučeno jen tím, že zásah není individuálně a konkrétně namířen přímo proti žalobci, nýbrž postačuje to, že se zásah nebo jeho důsledky v právní sféře žalobce přímo projeví.
25. Oba citované závěry je nutné dle městského soudu vnímat jako judikturní dotvoření výkladu § 82 s. ř. s., který stanoví: „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“ Právě zdejším soudem zvýrazněná pasáž je formulována značně obecně, a tudíž je logické, že soudní praxe dotváří její výklad. Ani jeden z případů ale

rozhodně nesnese srovnání se situací žalobkyně, která namítá, že nezákonným zásahem byly v jejím případě účinky právních předpisů. Je zjevné, že shora uvedená rozhodnutí se skutkovými i právními okolnostmi značně liší od projednávaného případu, neboť mezi tvrzenými zásahy a žalobci existovala podstatně užší vazba. Ze závěru, že za určitých okolností může nezákonný zásah směřovat i vůči skupině subjektů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015-57), pak nelze dovozovat napadnutelnost právního předpisu pomocí zásahové žaloby (k tomuto viz níže).

26. Lze tedy konstatovat, že jedinou judikaturní zmínkou, která připouští za určitých okolností podání zásahové žaloby v případě tvrzené nezákonnosti účinků právního předpisu, je rozsudek městského soudu ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020-141. V daném případě žalobkyně (tzv. pendlerka) namítala, že v důsledku krizového opatření vydaného na jaře 2020 (tzv. první vlna Covid-19) nemohla dojíždět do zahraničí za prací a starat se o svou rodinu. Do zahraničí jako přeshraniční pracovnice mohla vyjet pouze na dobu delší než 21 dní, což však nebylo možné z důvodu potřebné péče o její děti. Nezákonný zásah žalobkyně spatřovala ve shora popsanych účincích krizového opatření na její osobu.
27. Čtrnáctý senát zdejšího soudu dospěl v uvedeném případě k závěru, že ve zcela výjimečných případech mohou důsledky krizového opatření vlády vydaného podle § 5 a 6 krizového zákona jako jiného právního předpisu představovat přímý zásah do práv jednotlivce ve smyslu § 82 s. ř. s. Bude tomu tak v případě prokázání užšího vztahu mezi žalobcem a krizovým opatřením a za podmínky, že nelze na základě konkrétních skutkových okolností od žalobce rozumně vyžadovat, aby se vystavil individuální aplikaci krizového opatření. Uvedený závěr opřel zejména o judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), která podobné situace řešila – např. *Dudgeon proti Spojenému království* (rozhodnutí bývalé Evropské komise pro lidská práva ze dne 13. 3. 1980, č. 7525/76), *Open Door a Dublin Well Woman proti Irsku* (rozsudek ze dne 29. 10. 1992, č. 14234/88 a 14235/88, § 44) či *S.A.S. proti Francii* (rozsudek velkého senátu ze dne 1. 7. 2014, č. 43835/11).
28. Dle čtrnáctého senátu v daném případě neexistoval jiný prostředek, kterým by se domohla ochrany svých práv (bod 44 a násl.), a pokud by městský soud odmítl tuto žalobu, fakticky by tak připustil stav, kdy by žalobkyně neměla v českém právním řádu žádný právní prostředek ochrany proti zásahu do svých základních práv. V úvahu by tak přicházelo pouze podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva. To by však bylo zcela v rozporu se základní zásadou vztahující se k systému evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, že ochrana poskytovaná ESLP je pouze subsidiární (bod 51). Zároveň dle soudu bylo v řešeném případě prakticky jisté, že by namítané negativní účinky krizového opatření (nemožnost návratu do ČR po dobu 21 dnů) nastaly a zároveň bylo logické, že se jako samozivitelka dvou dětí dobrovolně vystaví nebezpečí individuální aplikace tohoto právního předpisu vůči ní.
29. Zdejší (osmý) senát se nicméně s těmito závěry neztotožnil, a to z následujících důvodů.
30. Zejména je nutné uvést, že dle již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80, rozsudek ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, bod 35, nebo rozsudek ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 4/2005 – 63) i Ústavního soudu (usnesení ze dne 25. 7. 1994, sp. zn. I. ÚS 92/94, usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20) není přípustné, aby účinky vyvolané bezprostředně právním předpisem byly

vnímány jako zásah ve smyslu soudního řádu správního, resp. zákona č. 182/1993, o Ústavním soudu (dále jen „**zákon o Ústavním soudu**“).

31. Přezkum zákonitosti a ústavnosti zákonů a podzákoných předpisů náleží výhradně Ústavnímu soudu za podmínek stanovených v zákoně o Ústavním soudu. Správní soudy pak jsou nadány pravomocí, jež jim svěřuje soudní řád správní (zejm. § 4 s. ř. s.) a podle názoru městského soudu nelze tuto pravomoc rozšiřovat.
32. Městský soud (zdejší senát) se přiklání k výkladu zastávanému Ústavním soudem např. v usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20 (body 22 a 23): *„Vzhledem k tomu, že napadená rozhodnutí vlády měla povahu právního předpisu sui generis, Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na jejich zrušení, avšak pouze v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. Stěžovatel by mohl podle § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o Ústavním soudu podat návrh na zrušení napadených rozhodnutí vlády, respektive - s ohledem na to, že již jsou zrušena - na vyslovení jejich neústavnosti [srov. náleze ze dne 27. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/17 (N 33/88 SbNU 457; 69/2018 Sb.)], jen společně s ústavní stížností proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod, jestliže jejich uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Jen v případě podání takovéto ústavní stížnosti by bylo možné přezkoumat, zda stěžovatelem namítaný zákaz vycestování z území České republiky mohl být přijat na základě § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, jenž umožňuje zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území (a to přestože je zjevné, že tento zákaz může být s ohledem na účel tohoto ustanovení, jímž je řešení krizové situace na území České republiky, stanoven jen ve vztahu k území České republiky, a nikoli ve vztahu k zahraničí). Žádné takovéto rozhodnutí nebo jiný zásah ale stěžovatel nenapadá. Stěžovatel svým tvrzením, že mu napadená rozhodnutí vlády zabránila uskutečnit plánovanou cestu do zahraničí, ztotožňuje zásah do svých základních práv a svobod právě s těmito rozhodnutími. Jejich povaha právního předpisu nicméně vylučuje, aby na ně bylo možné nahlížet jako na "jiný zásah" ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť právní předpis není rozhodnutím či jiným zásahem orgánu veřejné moci [např. usnesení ze dne 3. 10. 1996 sp. zn. III. ÚS 246/96 (U 25/6 SbNU 583)]. Pokud se tedy stěžovatel ústavní stížností domáhal přímo zrušení napadených rozhodnutí vlády, jde o návrh na zrušení právního předpisu, k němuž stěžovatel bez splnění podmínek podle § 74 zákona o Ústavním soudu zjevně nebyl oprávněn.“* (Zvýraznění provedeno městským soudem.)
33. Dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu: *„Ústavní stížnost jsou oprávněni podat fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci (dále jen "zásah orgánu veřejné moci") bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem (dále jen "ústavně zaručené základní právo nebo svoboda").“* Lze souhlasit, že pojem „zásah orgánu veřejné moci“ dle zákona o Ústavním soudu se do určité míry odlišuje od pojmu „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s., nicméně pro použitelnost shora citovaných závěrů Ústavního soudu to nepovažuje městský soud za podstatné. Důležité je, že právní předpis nemůže pouhou existencí, a tedy vyvoláním právních účinků vůči adresátům, znamenat „zásah orgánu veřejné moci“ ani „zásah“. Tyto pojmy musí být „zhmotněny“ konkrétní aplikací ze strany orgánů veřejné moci, tedy zprostředkovaně. Teprve poté lze hovořit o existenci „zásahu orgánu veřejné moci“ či „zásahu“, jež může být soudně napadán dle příslušných procesních předpisů. V případě

ústavní stížnosti pak může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu dle § 74 zákona o Ústavním soudu.

34. Tento závěr městský soud opírá i o úvahu, jak by měl vypadat případný vyhovující výrok správního soudu, pokud by mohl přezkoumat zákonnost právního předpisu coby zásahu správního orgánu. V úvahu připadají dvě formy, a to v závislosti na tom, zdali by podaná žaloba byla formulována jako zápůřčí nebo deklaratorní. V prvním případě by výrok ukládal žalovanému správnímu orgánu, aby ukončil zásah spočívající ve vydání právního předpisu, a v druhém případě by pak výrok konstatoval, že daný právní předpis je nezákonný, resp., že jeho působení vůči žalobci je nezákonné. V obou případech má městský soud za to, že by šlo (v případě vyhovění žalobě) o exces z pravomocí správního soudu, neboť by v konečném důsledku přímo ovlivňoval normotvorbu moci zákonodárné (v případě zákonů) případně výkonné (v případě podzákonných předpisů). Jak známo, tato úloha připadá pouze Ústavnímu soudu, a to navíc v pozici tzv. negativního zákonodárce [čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy].
35. Nicméně i pokud by byl správný závěr, že za určitých výjimečných okolností (v případě prokázání užšího vztahu mezi žalobcem a krizovým opatřením a za podmínky, že nelze na základě konkrétních skutkových okolností od žalobce rozumně vyžadovat, aby se vystavil individuální aplikaci krizového opatření), je možné bránit se přímo proti účinkům samotného právního předpisu, zdejší senát nesouhlasí, že by k takovému přezkumu měly pravomoc správní soudy, neboť ta je jasně vymezena soudním řádem správním. Jelikož soudy jsou při své činnosti vázány zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (tedy i soudním řádem správním), není přípustné, aby svoji pravomoc dotvářely nad vymezený zákonný rámec. Aby tedy nedošlo k odmítnutí spravedlnosti, měla by být dle názoru zdejšího soudu případně využita možnost podání ústavní stížnosti dle § 72 odst. 5 zákona o Ústavním soudu: *„Jestliže zákon procesní prostředek k ochraně práva stěžovateli neposkytuje, lze podat ústavní stížnost ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv nebo svobod dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy k takovému zásahu došlo.“*

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

36. Na základě všech shora uvedených skutečností dospěl městský soud k závěru, že není splněna podmínka pro vedení řízení, a sice že není nadán pravomocí k projednání podané žaloby a ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jej odmítnul.
37. Vzhledem k tomu, že v případě, kdy je žaloba odmítnuta, soud vrací soudní poplatek zaplacený z podané žaloby podle § 10 odst. 3 poslední věta zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, městský soud rozhodl, jak je uvedeno shora.
38. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně neměla v řízení úspěch a žalované 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 19. ledna 2021

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu