

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

navrhovatele: R. C.
bytem X

proti:

odpůrci: Vláda České republiky
nábřeží Edvarda Beneše 128/4
118 01 Praha 1

o návrhu navrhovatele ze dne 19. 11. 2020 na zrušení opatření obecné povahy

takto:

I. Návrh se odmítá.

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

Odůvodnění:

1. Navrhovatel podal u Městského soudu v Praze (podle obsahu) návrh na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 101a zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Navrhovatel své podání v datové zprávě označil jako „*nesmyslné vládní nařízení*“ a i výslovně navrhl přezkoumání „*vládního nařízení*“. Navrhovatel k důvodům svého návrhu v podstatě uvedl, že „*současné nařízení ministerstva zdravotnictví o počtu osob v obchodě může vést ke zhoršení šíření žloutenky, jež město (České Budějovice – pozn. městského soudu) trápí.*“ Dále navrhovatel uvedl, že nařízení je podle něj nesmyslné z důvodu, že vstup do prodejny s košíkem není hygienický, košíky nikdo nedesinfikuje, je vysoké riziko přenosu jiných chorob. Ministerstvo zdravotnictví nechtělo na připomínky reagovat, navrhovatel si nebyl jistý, zda je opatření na místě.
2. Městský soud shledal, že tento návrh vykazuje vady bránící jeho projednání. Předně shledal, že navrhovatel nespécifikoval, jaké konkrétní krizové opatření vlády svým návrhem napadá; rovněž návrh samotný podle názoru městského soudu neobsahuje řádné návrhové body, z nichž by bylo patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel napadené opatření nebo jeho část za nezákonné. Městský soud proto navrhovatele usnesením ze dne 2. 12. 2020, č. j. 10 A 129/2020 – 3, vyzval, aby svůj návrh v tomto smyslu doplnil. Navrhovatel však na výzvu městského soudu, která mu byla doručena vhozením do domovní schránky, nijak nereagoval a vytýkané vady návrhu tak neodstranil.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

3. Navrhovatel tak v první řadě nedoplnil návrhové body, z nichž má být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření nebo jeho část za nezákonné. Jakkoliv navrhovatel stroze uvedl, že ono „vládní nařízení“ může vést ke „zhoršení šíření žloutenky“, je „nesmyslné“ z hygienických důvodů a že si není jistý, zda je „na místě“, nelze z těchto obecných tvrzení dovodit konkrétní skutkové a právní argumenty navrhovatele směřující proti zákonitosti napadeného opatření. Ostatně ze samotného obsahu návrhu ani nevyplývá, zda a v jakém rozsahu se toto krizové opatření vlastně dotýká práv a oprávněných zájmů navrhovatele. Navrhovatel např. návrh podal z datové schránky podnikající fyzické osoby, avšak z obsahu návrhu ani není zřejmé, že by krizové opatření mělo zasahovat do podnikatelské činnosti navrhovatele např. proto, že by navrhovatel byl provozovatelem některé z opatření dotčených prodejen či provozoven. Městský soud proto bez odstranění vad návrhu nemohl např. ani dovodit to, že by se projednávaná věc měla týkat podnikatelské činnosti navrhovatele. Ostatně právě proto doručil navrhovateli výzvu na adresu jeho trvalého bydliště, neboť na základě obsahu návrhu neshledal, že by navrhovatel ve věci vystupoval jako podnikatel; má proto za to, že navrhovatel jedná jako nepodnikající fyzická osoba /§ 46b písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád/.
4. Uvedení návrhových bodů je přitom podstatnou náležitostí, bez níž nemůže být návrh proti opatření vůbec projednán. Jelikož takový odstranitelný nedostatek návrhu nebyl přes výzvu městského soudu odstraněn a pro tento nedostatek návrhu nelze v řízení pokračovat, městský soud nemůže jinak, než návrh již z tohoto důvodu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 37 odst. 3, 5 a § 101b odst. 2 s. ř. s.
5. Mimo uvedené je však Městskému soudu v Praze z úřední činnosti známo, že omezení provozu maloobchodních služeb a potažmo i služeb v provozovnách, jejichž přezkoumání se navrhovatel (soudě dle obsahu návrhu) patrně domáhá, neupravuje žádné opatření ministerstva zdravotnictví. Tato omezení naopak vymezila vláda České republiky nejprve krizovým opatřením ze dne 16. 11. 2020, č. 1192, jež bylo účinné ke dni podání návrhu dne 19. 11. 2020. Později tato omezení stanovila krizovým opatřením ze dne 20. 11. 2020, č. 1201, s účinností ode dne 23. 11. 2020 v bodě III. (mj. omezila počet zákazníků v těch provozovnách, u nichž v bodu I. opatření nezakázala maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách) a navázala na ně dalšími obdobnými opatřeními – ze dne 30. 11. 2020, č. 1262, ze dne 7. 12. 2020, č. 1290 a naposledy krizovým opatřením vlády ze dne 23. 12. 2020, č. 1376 s účinností od 27. 12. 2020.
6. Z těchto opatření vyplývá, že odpůrce – vláda ČR - uvedená krizová opatření (a v nich stanovená plošná omezení provozu) vždy vydává s účinností pro celé území České republiky ve stejné právní formě – jedná se o usnesení vlády podle ustanovení § 5 písm. e) a § 6 odst. 1 písm. b) č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení; jednotlivá opatření se od sebe odlišují toliko obdobím účinnosti a rozsahem uložených plošných omezení provozu. Ústavní soud se přitom již v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dostupném na <http://nalus.usoud.cz/> vyjádřil k otázce, zda lze jako opatření obecné povahy posoudit usnesení vlády o krizových opatřeních, a to v bodu 39 citovaného usnesení. Městský soud podotýká, že Ústavní soud tehdy posuzoval mj. krizové opatření vlády ze dne 15. 3. 2020, č. 85/2020 Sb. o omezení volného pohybu osob, které rovněž bylo přijato a stanovená omezení byla určena pro celé území České republiky podle ustanovení § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (tj. v totožném rozsahu jako všechna výše zmíněná krizová opatření vlády).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

7. Ústavní soud vyložil, že při řešení problému, zda lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, je nutné posoudit, jsou-li naplněny všechny pojmové znaky tohoto specifického právního institutu, kterými jsou především konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Uvedl, že *„úvaha, zda určitý akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, nicméně zůstává Ústavnímu soudu otevřena, neboť právě vymezení předmětu regulace determinuje, jakým způsobem je předmětný správní akt schopen zasáhnout do právní sféry jednotlivce a jakým způsobem proti němu jednotlivec může soudně brojit. V nyní projednávaném případě dospěl k závěru, že zvláštní důvody pro posouzení napadeného krizového opatření jako opatření obecné povahy dány nejsou. Takové posouzení totiž nepřipadá v úvahu právě proto, že napadený akt ani materiálně znaky opatření obecné povahy nenaplnňuje.“* V bodu 40 svého usnesení pak Ústavní soud poukázal konkrétně na to, že *„usnesení vlády o přijetí krizového opatření se vztahovalo na celé území České republiky, prostorové kritérium tedy na konkrétnost předmětu regulace neukazuje. Regulace zároveň nebyla omezena na přesně vymezené věci (předměty) a jde o plošné omezení pohybu osob, který nebyl vyčerpán individuálním jednáním.“* Dále Ústavní soud v bodech 41 až 46 citovaného usnesení dospěl k závěru, že takto koncipovaná krizová opatření vlády jsou právními předpisy (byť dle povahy regulace může být konkrétní opatření i opatřením obecné povahy).
8. Na těchto závěrech setrval i Nejvyšší správní soud později v rozsudku ze dne 16. 6. 2020, č. j. 2 As 141/2020 – 62, dostupném na www.nssoud.cz. Nejvyšší správní soud zejména v odst. 27 a 28 cit. rozsudku vyložil, že obsahově obdobná krizová opatření vlády nelze považovat jako opatření obecné povahy proto, že se jedná o abstraktní opatření. Podle názoru Nejvyššího správního soudu platí, že pokud se takové krizové opatření vztahuje na celé území České republiky (zdůrazňované prostorové kritérium konkrétnosti předmětu regulace tedy není splněno) a též stanovuje různá plošná omezení činností, která nebyla vyčerpána individuálním jednáním (zákaz maloobchodního prodeje a prodeje služeb v provozovnách, zákaz činnosti provozoven stravovacích služeb umístěných v rámci nákupních center, zákaz provozu heren a kasin atp.), je tedy možné aplikovat dosavadní závěry Ústavního soudu též na tato krizová opatření a je nezbytné taková krizová opatření považovat za podzákonné předpisy povahou blízké nařízení vlády.
9. V návaznosti na uvedená východiska městský soud nyní neshledal důvod se od těchto závěrů Ústavního soudu či Nejvyššího správního soudu odklonit a setrval na vyloženém názoru, že i výše označená krizová opatření vlády přijímaná plošně v měsících listopadu a prosince 2020 podle ustanovení § 5 a § 6 č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení s účinností pro celé území České republiky nejsou opatřeními obecné povahy a svou povahou se jedná o právní předpisy.
10. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 207/2015 - 46, bodech 21 a 22, pokud akt napadený návrhem vůbec není opatřením obecné povahy, není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví, a tedy je třeba návrh odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ať už by tedy navrhovatel označil jako napadané jakékoliv z uvedených krizových opatření vlády, městský soud by k jeho samostatnému přezkoumání neměl pravomoc.
11. Městský soud proto na základě uvedených východisek návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z toho důvodu, že navrhovatel jednak neodstranil podstatné vady svého návrhu, které brání projednání návrhu, a dále, že z obsahu stávajícího návrhu je stejně

zřejmé, že směřuje proti krizovému opatření vlády, k jehož přezkoumání správní soudy nejsou pravomocné.

12. Nynější procesní vyústění věci přesto neznamená, že by navrhovatel nedisponoval žádným nástrojem právní ochrany. Pokud by bylo do práv navrhovatele zasaženo konkrétním a skutečným jednáním orgánu veřejné moci (ať už ve formě faktického zásahu či správního aktu) na základě eventuálně nezákonného krizového opatření vlády či mimořádného opatření ministerstva zdravotnictví, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 – 100, dostupném na www.nssoud.cz, připustil, že ochrana dotčeným subjektům přísluší v rámci žalob na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. nebo proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. Vyložil, že na taková opatření je poté nezbytné hledět „obdobně jako na jiné právní předpisy a analogicky přezkoumat jejich zákonnost („posoudit jejich soulad se zákonem nebo mezinárodní smlouvou“) postupem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy. V takovém případě si soud posoudí soulad opatření obecné povahy (jako jiného právního předpisu) se zákonem, ústavním zákonem či závaznou mezinárodní smlouvou. Pokud shledá nezákonnost (části) opatření obecné povahy, což by v odůvodnění svého rozhodnutí musel náležitě zdůvodnit, neaplikuje je. Následně při přezkumu zákonnosti žalovaného zásahu nebude přiblížet k opatření obecné povahy či té jeho části, kterou shledal nezákonnou.“ (srov. odst. 119 a násl. cit rozsudku). Pokud jde o negativní účinky krizových opatření vlády, k obdobným závěrům dospěl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020 – 36 (srov. odst. 28 a násl. rozsudku). Městský soud tedy uzavírá, že je na navrhovateli, aby k ochraně svých práv (dle povahy případného zásahu do svých práv) využil jiných procesních prostředků – tj. žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s., příp. žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s.
13. O nákladech řízení rozhodl městský soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 nejbližší 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

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

V Praze 7. ledna 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu