

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobkyně: **CASTELLANA s.r.o.**, IČO: 2203791
sídlem Pekárenská 328/8, Brno

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

proti

žalované: **Vláda České republiky**
sídlem Nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v přijetí a vynucování zákazu přítomnosti veřejnosti v provozovně žalobkyně a omezení prodeje mimo provozovnu tak, že prodej zákazníkům v místě provozovny (např. výdejové okénko) je zakázán v čase mezi 20:00 hod. a 06:00 hod. (vč. výzev k dodržování tohoto zákazu ze strany vládních činitelů např. ve dnech 18. 10. 2020, 21. 10. 2020 a 25. 10. 2020, 30. 10. 2020 nebo 6. 11. 2020),

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně podala dne 7. 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Žalobkyně je společností, která provozuje italskou restauraci v Brně a jejíž podnikání bylo od 14. 10. 2020 do 2. 12. 2020 omezováno v důsledku vládních protiepidemických 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**krizový zákon**“).
2. Nejprve se jednalo o usnesení vlády č. 1021 ze dne 12. 10. 2020, kterým byla s účinností od 14. 10. 2020 od 00:00 hod. v bodě II.1. písm. a) zakázána přítomnost „*veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb (např. restaurace, hospody a bary), s výjimkou provozoven, které neslouží pro veřejnost (např. zaměstnanecké stravování, stravování poskytovatelů zdravotních služeb a sociálních služeb, ve vězeňských zařízeních), a provozoven v ubytovacích zařízeních za podmínky, že poskytují stravování pouze ubytovaným osobám, a to pouze v čase mezi 06:00 hod. a 20:00 hod.; tento zákaz se nevztahuje na prodej mimo provozovnu stravovacích*

služeb (např. provozovny rychlého občerstvení s výdejovým okénkem nebo prodej jídla s sebou bez vstupu do provozovny) s tím, že prodej zákazníkům v místě provozovny (např. výdejové okénko) je zakázán v čase mezi 20:00 hod. a 06:00 hod.“

3. Na popsané krizové opatření s postupným vývojem podzimní vlny epidemie koronaviru navazovala další usnesení vlády (postupně rušící ty předchozí), jež citovanou povinnost upravovala

obdobným způsobem, konkrétně šlo o usnesení vlády 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. Posledně uvedené usnesení vlády bylo s účinností ke dni 3. 12. 2020 zrušeno usnesením č. 1262 ze dne 30. 11. 2020, jímž byl zákaz provozu stravovacích zařízení (přítomnosti veřejnosti v nich) omezen jen na noční hodiny a byly zavedeny rozestupy mezi jednotlivými stoly.

4. Žalobkyně shledávala v přijetí a vynucování zákazu přítomnosti veřejnosti v provozovně žalobce a omezení prodeje mimo provozovnu žalobkyně tak, že prodej zákazníkům v místě provozovny (např. výdejové okénko) je zakázán v čase mezi 20:00 hod. a 06:00 hod. (vč. výzev k dodržování tohoto zákazu ze strany vládních činitelů např. ve dnech 18. 10. 2020, 21. 10. 2020 a 25. 10. 2020, 30. 10. 2020 nebo 6. 11. 2020), nezákonný zásah a v petitu požadovala, aby soud deklaroval, že se o nezákonný zásah jednalo.
5. Přípustnost zásahové žaloby dovozovala žalobkyně z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015 - 57, a ze dne 27. 4. 2017, č. j. 4 As 237/2015 - 46, a zejména pak z rozsudku zdejšího soudu ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020 - 141, který ve výjimečných případech připustil podání zásahové žaloby proti důsledkům krizových opatření vlády, jako podzákonných předpisů.
6. Žalobkyně namítala, že jí vydáváním krizových opatření bylo zásadním způsobem bráněno v podnikání, a to i přes skutečnost, že mohla do 20 hod. prodávat skrze výdejové okénko. To je totiž zcela v rozporu s filozofií podnikání žalobkyně, která klade důraz na autentickou atmosféru, nikoli na fast-food kuchyni. Podle žalobkyně, která zpochybnila i zákonnost vyhlášení nouzového stavu, vládní krizová opatření postrádají legalitu i legitimitu a jsou pro ni diskriminační. Žalobkyně je také 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 zásahu. Na podporu svých tvrzení odkazuje na četné zdroje, z nichž vyvozuje závěr, že v těchto zařízeních k přenosu nemoci nedochází.
7. Žalobkyně městskému soudu dále adresovala další podání datované ze dne 16. 12. 2020, označené jako doplnění žaloby č. 1, v níž se vyjadřovala k nízké relevantnosti tzv. PCR testů, na základě jejichž výsledků jsou podle ní jednotlivá opatření přijímána. V doplnění žaloby č. 2 datované týž dnem, žalobkyně poukázala na rozhodnutí rakouského ústavního soudu a dále na zdroje týkající se údajné neodůvodněnosti uzavírání provozoven a nefunkčnosti tzv. systému PES.
8. Soud v průběhu řízení dále vyzval i žalovanou, aby se k podané žalobě vyjádřila. Ta ve svém podání ze dne 21. 1. 2021 vyjádřila názor, že žaloba je nepřipustná, a tudíž by měla být odmítnuta, a to s odkazem na skutečnost, že předmětná krizová opatření jsou právním předpisem *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. Na podporu své argumentace žalovaná odkazuje na judikaturu zejména Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Pokud by ale městský soud došel k opačnému názoru, žalovaná navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta.

9. Posléze bylo soudu dne 2. 2. 2021 doručeno ještě další, v pořadí třetí doplnění žaloby, v němž žalobkyně upozornila na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21, podle něhož byla odmítnuta ústavní stížnost provozovatele restaurace z důvodu, že ten nepodal tzv. zásahovou žalobu ve správním soudnictví proti důsledkům krizového opatření a nevyčerpal tak prostředky ochrany ve správním soudnictví.

II. Posouzení věci Městským soudem v Praze

10. Vzhledem k povaze žalovaného zásahu i vyjádřením účastníků řízení se soud nejprve zabýval splněním podmínek potřebných k projednání návrhu ve věci samé, včetně toho, zda lze tvrzený zásah vůbec pojmově za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. považovat.
11. V první řadě bylo nezbytné určit povahu „napadených“ krizových opatření vlády, jejichž vydání a vymáhání žalobkyně považuje za nezákonný zásah. V tomto směru soud navázal na judikaturní linii vymezenou 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 rozhodnutí, 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.“ (pozn. podtržení doplněno městským soudem.)*
12. Tyto úvahy dále Ústavní soud rozvinul v rozhodnutí 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, protože 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).“ (pozn. podtržení doplněno městským soudem.) Ústavní soud se v citovaném nálezu taktéž zabýval tím, zda krizová opatření nepředstavují opatření obecné povahy, přičemž „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 nějž se má toto opatření vztahovat, což by v mnoha případech nebylo fakticky možné.“

13. S ohledem na citovanou judikaturu soud v případě pro věc rozhodných krizových opatření dospěl k závěru, že materiálně i formálně jde o jiné právní předpisy, resp. předpisy *sui generis* ve smyslu citované judikatury Ústavního soudu. Totožnými krizovými opatřeními se ostatně zdejší soud již zabýval např. v usnesení ze dne 19. 1. 2021, č. j. 8 A 134/2020 - 57, v němž dospěl na základě shora popsaných východisek k názoru, že 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. Nyní rozhodující senát se s tímto pohledem zcela ztotožňuje.
14. Následně se pak soud musel zabývat otázkou, zdali vydání a vymáhání žalobkyní uvedených krizových opatření mohou představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.
15. Podle § 82 s. ř. s. se může „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 přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. tak může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li bytí jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS).

16. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že přesná definice „zásahu“ možná není, protože pod tento pojem spadá velké množství často jen faktických (ústně či jinak vyjádřených) a neformálních činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Vždy jde o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Bez ohledu na to, zda mají tyto úkony formální povahu či nikoliv, je jejich pojmovým znakem fakt, že jsou způsobilé **přímo** atakovat právní sféru fyzické či právnické osoby tím, že je povinna na základě takového úkonu něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět. Otázkou, kterou si musí soud v případě posuzované žaloby položit, tedy bylo, zda se vůbec může z povahy věci jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Je-li totiž zjevné a nepochybné, že není možné, aby jednání popsané v žalobě bylo vzhledem ke své povaze nezákonným zásahem, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS; tento rozsudek byl sice později Ústavním soudem zrušen, nicméně důvod zrušení se těchto závěrů nijak nedotýkal).
17. Předně je potřeba zdůraznit, že žalobkyně se nedomáhá ochrany před konkrétním zásahem orgánu veřejné moci např. v podobě konkrétně identifikovatelného postupu policie či hygienické stanice, ale proti krizovému opatření vlády jako takovému. Jinými slovy řečeno, žalobkyně svou zásahovou žalobou napadá samotné vydání a obecné důsledky právního předpisu a nikoli konkrétní způsob jeho realizace, kterým se tento právní předpis v její právní sféře přímo a adresně projevil. V takovém případě zde ovšem absentuje napadnutelný individualizovaný zásah správního orgánu, neboť obecné účinky právního předpisu jako zásah být vnímány nemohou; nerozhodno, zda podle soudního řádu správního nebo zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „**zákon o Ústavním soudu**“).
18. Za výmluvné soud v tomto smyslu považuje usnesení Ústavního soudu 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. nález 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.“ (pozn. potvrzení doplněno soudem).

19. Citovaná východiska jsou přitom v judikatuře Ústavního soudu a potažmo i Nejvyššího správního soudu ustálená a vylučují tak možnost individuální ochrany proti obecnému působení právních předpisů (stejně jako opatření obecné povahy) cestou zásahové žaloby či ústavní stížnosti podle § 72 zákona o Ústavním soudu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 4/2005 - 63, nebo ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 - 80, č. 4033/2020 Sb. NSS, resp. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 7. 1994, sp. zn. I ÚS 92/94, či ze dne 3. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 99/20). Podle posledně citovaného usnesení platí, „že není-li stěžovatelka aktivně legitimována k podání návrhu na jeho zrušení (neboť se jedná o právní předpis), nelze tento procesní deficit obejít tím, že by byla oprávněna k podání návrhu směřujícímu proti němu jako jinému zásahu orgánu veřejné moci s požadavkem na konstatování jeho protiústavnosti. Jak se podává z ustálené judikatury Ústavního soudu [poprvé viz usnesení sp. zn. I. ÚS 92/94 ze dne 25. 7. 1994 (U 15/2 SbNU 233)], „za zásah orgánu veřejné moci, jímž je porušeno základní právo občana, nelze považovat legislativní činnost, jakož i vydání obecně závazného předpisu ústředního orgánu státní správy, v mezích jeho pravomoci a působnosti, a to ani v tom případě ne, když jeho ustanovení porušují základní právo občana“.
20. Jak již zdejší soud uvedl v usnesení ze dne 19. 1. 2021, č. j. 8 A 134/2020 - 57, pojem „zásah orgánu veřejné moci“ dle § 72 zákona o Ústavním soudu se svým obsahem do určité míry odlišuje od pojmu „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s., nicméně pro použitelnost shora citovaných závěrů Ústavního soudu to nelze považovat za podstatné. V obou případech totiž platí, že právní předpis nemůže pouhou existencí, a tedy vyvoláním právních účinků vůči adresátům, znamenat „zásah orgánu veřejné moci“ ani „zásah“ podle § 82 s. ř. s. 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.
21. Za přílehlavý soud považuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100 (body 89 – 96), podle kterého nemůže být „opatření obecné povahy, jeho vydání ani jeho důsledky (účinky) nezákonným zásahem a nelze se proti němu bránit (deklaratorní) zásahovou žalobou“. Jestliže totiž tyto závěry platí pro opatření obecné povahy, jež stojí na pomezí individuálního rozhodnutí a abstraktního právního předpisu, tím spíše musí za použití logického argumentu a

minori ad maius platit i v případě abstraktního právního předpisu, byť se jedná o právní předpis svého druhu.

22. Ve světle výše uvedených závěrů proto soud nemohl přistoupit na argumentaci žalobkyně závěry rozsudku čtrnáctého senátu zdejšího soudu č. j. 14 A 45/2020 - 141, resp. rozsudků Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 237/2015 - 46 a č. j. 4 Ads 85/2015 - 57, na něž měl

čtrnáctý senát navazovat. Pokud jde o uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jejich relevanci se již zdejší soud zabýval v usnesení č. j. 8 A 134/2020 - 57, v němž dospěl k závěru, že pro posouzení otázky, zdali je možné za zásah označit i obecné účinky právního předpisu, nejsou tato rozhodnutí přílehavá. Nyní rozhodující senát se s tímto názorem ztotožňuje a pro větší stručnost na předmětné usnesení odkazuje.

23. Žalobkyně lze naopak přisvědčit v tom, že v rozsudku č. j. 14 A 45/2020 - 141 čtrnáctý senát zdejšího soudu skutečně za určitých okolností podání zásahové žaloby proti účinkům právního předpisu připustil. V daném případě žalobkyně (tzv. pendlerka) namítala, že v důsledku krizového opatření vydaného na jaře 2020 nemohla dojíždět do zahraničí za prací a starat se o svou rodinu. Nezákonný zásah žalobkyně spatřovala ve shora popsanych účincích krizového opatření na její osobu.
24. 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 Evropské komise pro lidská práva, resp. 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).
25. Dle čtrnáctého senátu v daném případě neexistoval jiný prostředek, kterým by se domohla ochrany svých práv, 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, jež by však měla mít jen subsidiární charakter. Podle soudu nebylo lze žalobkyni nutit, aby se vystavila nebezpečí individuální aplikace krizového opatření.
26. Nyní rozhodující osmnáctý senát má pro předestřenou argumentaci pochopení, zároveň ji však nepovažuje za způsobilou zvrátit shora naznačená východiska obsažená v judikatuře Nejvyššího správního i Ústavního soudu. Nemohl se s ní proto ztotožnit. Pokud totiž čtrnáctý senát rozlišoval předpis samotný a jeho účinky (v rovině obecné regulace) jednalo se o rozlišení dosti umělé, neboť právní předpis a jeho obecné účinky spadají v jedno. Zásahová žaloba by v takovém případě nutně vedla k tomu, že by správní soud přezkoumával zákonnost krizových opatření a tedy zákonnost právního předpisu. Přezkum zákonnosti a ústavnosti zákonů a podzákonných předpisů ovšem náleží výhradně Ústavnímu soudu za podmínek stanovených v zákoně o Ústavním soudu. Správní soudy touto pravomocí nadány nejsou a podle soudu nelze její nedostatek fakticky obcházet cestou zásahové žaloby. Jestliže by ostatně soud zásahové žalobě vyhověl, deklaroval nezákonnost krizového opatření a případně (podle povahy žalobního petitu) zakázal žalované v takovém zásahu pokračovat, fakticky by se jeho výrok rovnal zrušení tohoto krizového opatření. Soud by tak vlastně „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] (opět viz usnesení zdejšího soudu ze dne 19. 1. 2021, č. j. 8 A 134/2020 - 57).*

27. Uvedená východiska podle soudu nemůže zvrátit ani čtrnáctým senátem citovaná judikatura ESLP, z níž nevyplývá nic jiného, než že ESLP za určitých okolností přezkoumává i obecné účinky vnitrostátních právních předpisů (v případě, že zde existuje bližší vztah mezi stěžovatelem a danou úpravou např. proto, že stěžovatel náleží do určité úzce definované skupiny a nelze po něm legitimně vyžadovat, aby se vystavil nějaké individuální aplikaci právní úpravy vůči němu, resp. kdy stěžovatel musí přímo na základě právního předpisu upravit své chování); jinými slovy z nich nevyplývá, že takový prostředek ochrany musí poskytovat i vnitrostátní právní úprava. Soud také poukazuje na skutečnost, že ESLP je nadán zcela jiným postavením, než vnitrostátní správní soud, odvíjejícím se od Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jako pramene mezinárodního práva (do jisté míry tak stojí mimo a nad smluvními státy a jejich právními řády). Národní soud je ovšem vnitrostátním právem (procesními předpisy) vázán, přičemž judikatura ESLP jeho pravomoc bez patřičného zákonného podkladu nemůže založit.
28. Nicméně i pokud by osmnáctý senát přistoupil na premisu, že by měl v národním právu existovat prostředek ochrany odpovídající přístupu ESLP ve shora citovaných rozhodnutích a že by tedy byl správný závěr, že za určitých výjimečných okolností, je možné bránit se přímo proti účinkům samotného právního předpisu, nelze souhlasit s tím, že by k takovému přezkumu měly pravomoc správní soudy. Takový prostředek nemůže existovat bez řádné zákonné opory, jež je v případě správních soudů vymezena soudním řádem správním. Rozhodně přitom není přípustné, aby soudy svoji pravomoc dotvářely nad vymezený zákonný rámec, neboť potom by rozhodovaly *ultra vires* a v rozporu s jedním s nejzákladnějších ústavních požadavků, podle něhož je státní moc nutné uplatňovat jen na základě zákona a v jeho mezích (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). V tomto případě ovšem úprava řízení podle § 82 a násl. s. ř. s., a to i dle ustálené judikatury Nejvyššího správního a potažmo Ústavního soudu, neumožňuje přezkoumat přijetí a potažmo i obecné důsledky právního předpisu a nikdy tak ani nebyla zamýšlena. Pokud lze ovšem skutečně obecné důsledky právního předpisu podřadit pod pojem zásahu, potom by povaze a důsledkům daného přezkumu daleko více odpovídal přezkum před Ústavním soudem, nikoli ve správním soudnictví [jestliže mohou být důsledky krizového opatření (právního předpisu obecně) nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., mohou být tak stejně zásahem podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Aby nedošlo k odmítnutí spravedlnosti, může být proto využita možnost podání ústavní stížnosti dle § 72 odst. 5 zákona o Ústavním soudu.
29. Na rozdíl od Ústavního soudu totiž vymezení pravomoci správních soudů nikdy ani v nejmenším nezahrnovalo (mimo nikdy nenaplněnou možnost přezkumu podzákonných předpisů Nejvyšším správním soudem dle čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy) přezkum právních předpisů (byť podzákonných). Soudy mohou podzákonné právní předpisy toliko neaplikovat ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy, vždy tak ovšem činí ve vztahu ke konkrétní věci – konkrétnímu „zásahu“ v podobě správního rozhodnutí či jiného konkrétního zásahu do práv jednotlivce. Jestliže jsou ovšem za nezákonný zásah pokládány obecné důsledky právního předpisu, jedná se fakticky o přezkum tohoto předpisu jako takový, ať již je

zahalen do hávu jakéhokoliv žalobního typu (pokud by soud uložil žalované povinnost od zásahu upustit, rovnalo by se to fakticky jeho zrušení). S ohledem na rozdělení úloh základních článků soudní moci – obecné a ústavní justice – a pojetí správního soudnictví v České republice, je přitom podle zdejšího soudu daleko více přiléhavé, aby soudní ochranu, pokud by už měla být v takto abstraktní rovině připuštěna, poskytoval Ústavní soud, který je povolán k přezkumu zákonných i podzákonných předpisů. Nikoli obecná justice, již takový přezkum nepřísluší.

30. K tomuto názoru již ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud v recentním rozsudku ze dne 4. 2. 2021, č. j. 9 As 296/2020 - 69, jímž zamítl kasační stížnost proti usnesení zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 3 A 132/2020 - 85, kterým byla odmítnuta zásahová žaloba proti týmž krizovým opatřením žalované, jako je tomu v nynější věci. Nejvyšší správní soud zcela přiléhavě pro nyní posuzovanou věc uvedl, že „(k) *abstraktnímu přezkumu a případnému zrušení jiných právních předpisů má pravomoc výlučně Ústavní soud, navíc nikoli na návrh jednotlivce [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů]. Správní soudy mohou „pouze“ posoudit jejich soulad se zákonem či mezinárodní smlouvou (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a eventuálně je v konkrétním případě neaplikovat. Absenci pravomoci k přezkumu jiného právního předpisu pochopitelně nelze obcházet teoretickou konstrukcí, podle které lze v řízení o zásahové žalobě (§ 82 a násl. s. ř. s.) přezkoumat a případně konstatovat nezákonnost účinků právního předpisu ve sféře jednotlivce. Tím by v podstatě došlo k popření výše uvedených pravidel.*“ (pozn. potvrzení doplněno zdejším soudem)
31. S ohledem na právě uvedené pak podle soudu nemůže obstát ani odkaz žalobkyně na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21. V tomto případě se jedná o procesní usnesení Ústavního soudu, jež tedy striktně vzato nemá precedenční význam, především se však Ústavní soud projednatelností zásahové žaloby ve správním soudnictví sám přímo a explicitně nezabýval a neučinil k tomu žádnou úvahu; fakticky jen vyšel z toho, že správní soudy projednatelnost takové žaloby připouští. V tomto směru Ústavní soud odkázal na již opakovaně citovaný rozsudek čtrnáctého senátu, který skutečně takový přezkum připustil. Ústavní soud tedy výslovně netvrdí, že by správní soud takový přezkum činit měly (sám pro takové řešení nesnáší žádné vlastní argumenty a nevypovídá se ani z dřívějšími odmítavými usneseními, v nichž ústavní stížnosti odmítal z jiného důvodu, jako např. v již citovaném usnesení sp. zn. Pl. ÚS 99/20). Logika jeho uvažování stojí na tom, že pokud takový přezkum připustily, měl by jednotlivce nejprve tento postup vyčerpat. Pokud ovšem Ústavní soud hovoří o *správních soudech*, nejde o označení úplně přiléhavé, neboť v tomto případě nejde o jakýsi jednotný a ustálený názor správních soudů, ale o názor toliko jednoho ze senátů Městského soudu v Praze, který ani ostatní senáty tohoto soudu nenásledovaly (viz např. usnesení ze dne 16. 12. 2020, č. j. 3 A 132/2020 - 85, nebo ze dne 19. 1. 2021, č. j. 8 A 134/2020 - 57) a především jej – minimálně na půdorysu krizových opatření žalované rozhodných i v nynější věci – nenásledoval ani Nejvyšší správní soud (viz také již citovaný rozsudek ze dne 4. 2. 2021, č. j. 9 As 296/2020 - 69, bod 27). Ani osmnáctý senát názor čtrnáctého senátu nesdílí, přičemž shora přdestřel dostatečnou argumentaci, proč by to tak podle jeho názoru být nemělo. V této souvislosti soud na okraj poukazuje i na odlišné stanovisko tří soudců Ústavního soudu k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/21, jež poukázalo i na možné absurdní důsledky obecného přezkumu cestou zásahové žaloby spočívající

v „oprávnění správního soudu fakticky „(po)zastavit“ účinnost jakéhokoliv právního předpisu (dokonce snad včetně zákona, kterým je soudce podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázán!?) s odůvodněním, že tento v konečném „konkrétním důsledku“ způsobuje nezákonný či neústavní zásah. To by byl závěr zjevně nepřijatelný.“

32. Konečně, i kdyby snad soud přistoupil na obecná východiska koncipovaná čtrnáctým senátem, potom v nyní projednávané věci postrádá takový vztah žalobkyně k pravidlům krizového opatření, který čtrnáctý senát vedl k volbě výše uvedeného specifického postupu (opakovaně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 296/2020 - 69, bod 27). Ve věci podle soudu není dáno jedno ze stěžejních hledisek definujících úzkou vazbu mezi jednotlivcem a řešenou úpravou, a to že se jedná o úzce vymezenou skupinu osob. V projednávané věci totiž platí, že se jedná takřka o všechna stravovací zařízení na celém území státu, a především to, že se krizová opatření zdaleka netýkala jen těchto stravovacích zařízeních, ale ve svém důsledku velké části podniků poskytujících služby (a řady dalších činností). Krizová opatření tak měla v zásadě plošný dopad. Soud proto neshledává potřebný užší vztah žalobkyně, který by ji odlišoval, od velké části občanů státu a zakládal onu čtrnáctým senátem akcentovanou výjimečnost daného případu.
33. Závěrem pak soud dodává, že odkaz na nezákonné „výzvy vládních činitelů“ k dodržování opatření, vnímá jako zcela nepřipadnou až absurdní, neboť tyto výzvy představují pouhá politická vyjádření, jejichž účelem je přesvědčit adresáty, aby opatření dodržovali, nikoli něco závazně stanovovat či vynucovat (opět viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 296/2020 - 69, bod 30).

III. Závěr a náklady řízení

34. Na základě všeho výše uvedeného dospěl Městský soud v Praze k závěru, že ve věci není splněna podmínka pro vedení řízení, a sice že není nadán pravomocí k projednání podané žaloby, protože ji podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.
35. O odmítnutí žaloby soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť nerozhodoval o věci samé (srov. § 49 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*). Vzhledem k povaze napadeného „zásahu“ soud netrval na zaplacení soudního poplatku z podané žaloby; zde přihlédl k ustanovením § 6a odst. 4 a § 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle nichž se poplatek za návrh na zahájení řízení nevybírám, jestliže jej soud před prvním jednáním odmítne, a pokud žalobce poplatek zaplatí, soud jej v těchto případech vrátí z účtu soudu.
36. O nákladech řízení o žalobě rozhodl soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. Jelikož soud žalobu odmítl, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 10. února 2021

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu