



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **Growth Gym s.r.o.**, sídlem Kejzlarova 2123/12, Hradec Králové, zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalované: **vláda**, sídlem nábreží Edvarda Beneše 4, Praha 1, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím ve vydání a vynucování zákazu provozu posiloven a fitness center od 14. 10. 2020 do 2. 12. 2020 a od 18. 12. 2020 do 22. 1. 2021, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2021, č. j. 8 A 134/2020 - 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalované, který spatřovala ve „*vydání a vynucování zákazu provozu posiloven a fitness center od 14. 10. 2020 do 2. 12. 2020*“. O zákazu provozu posiloven a fitness center rozhodla žalovaná usnesením ze dne 12. 10. 2020, č. 1021, o

přijetí krizového opatření (vyhlášeným pod č. 407/2020 Sb.), a to na podkladě § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). Usnesení žalované jako krizové opatření určené k zamezení šíření onemocnění COVID-19 zakázalo či omezilo řadu aktivit, mezi jinými zakázalo provoz a používání sportovišť ve vnitřních prostorách staveb (čl. I.4), mezi něž patří rovněž posilovny a fitness centra, čímž zasáhlo do podnikání žalobkyně, která fitness centrum provozuje. Zákaz byl následně prodlužován dalšími usneseními žalované (dále jen souhrnně „krizová opatření vlády“). Žalobkyně po městském soudu požadovala, aby rozsudkem vyslovil nezákonnost zásahu spočívajícího ve „vydání a vynucování zákazu provozu posiloven a fitness center od 14. 10. 2020 do 2. 12. 2020“, zakázal žalované vynucování zákazu provozu posiloven a fitness center a přikázal žalované tento zásah ukončit. Pozdějším podáním se žalobkyně domáhala rozšíření žaloby na další časové období od 18. 12. 2020 do 22. 1. 2021 s ohledem na krizová opatření vlády (žalované), která byla vydána po podání zásahové žaloby.

[2] Přípustnost zásahové žaloby žalobkyně opírala o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020 - 141. K věci samé v žalobě uplatnila námitky spočívající především v nezákonnosti vyhlášení nouzového stavu, překročení pravomoci žalované, chybějícím odůvodnění opatření a diskriminaci žalobkyně oproti provozovatelům jiných druhů provozoven.

[3] Městský soud v záhlaví označeným usnesením žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení s odůvodněním, že správní soudy nemají k projednání podané žaloby pravomoc. Krizová opatření vlády regulující omezení provozu posiloven a fitness center (a dalších provozoven) městský soud posoudil jako právní předpisy, přičemž s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu uvedl, že není přípustné, aby účinky vyvolané bezprostředně právním předpisem bylo možno pokládat za nezákonný zásah. Přezkum zákonnosti a ústavnosti podzákonných právních předpisů náleží výhradně Ústavnímu soudu. Žalovatelným zásahem je dle městského soudu až „zhmotněný“ zásah v podobě aplikace právního předpisu (krizového opatření vlády) orgánem veřejné moci. Rozhodující osmý senát městského soudu se neztotožnil s právními závěry čtrnáctého senátu téhož soudu obsaženými v rozsudku č. j. 14 A 45/2020 - 141, o který žalobkyně opírala přípustnost žaloby. Městský soud poukázal na koncept dělby moci a dovodil, že případným vyhověním (ať už výrokem deklaratorním, či záporním) zásahovým žalobám směřujícím proti přímým účinkům právních předpisů by soudní moc excesivně zasahovala do normotvorby moci zákonodárné (v případě zákonů), popřípadě moci výkonné (v případě podzákonných právních předpisů). Nad rámec nosných důvodů městský soud zároveň doplnil, že pokud by bylo za určitých výjimečných okolností možné bránit se přímo účinkům samotného právního předpisu, musela by se tato obrana realizovat prostřednictvím ústavních stížností, nikoli žalobami ve správním soudnictví.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalované a další vyjádření účastníků

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti v záhlaví označenému usnesení městského soudu kasační stížnost. Úvodní pasáž kasační stížnosti věnovala argumentaci týkající se odmítnutí žaloby z důvodu podání osobou zjevně neoprávněnou. Nejvyšší správní soud podotýká, že vzhledem k tomu, že není zřejmé, jaký vztah má tato argumentace k nyní přezkoumávané věci (v níž byla žaloba odmítnuta pro nedostatek

pokračování

pravomoci správních soudů, nikoli proto, že by ji podala osoba zjevně neoprávněná), považuje za nadbytečné obsah této mimoběžné námítky v rozsudku blíže rozvádět.

[5] Stěžovatelka se s odkazem na judikaturu městského soudu (rozsudek č. j. 14 A 45/2020 - 141) domnívala, že účinky jiného právního předpisu mohou představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. a jednotlivci je třeba zajistit právo na přístup k soudní ochraně. Stěžovatelka rovněž poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100, ze kterého dle jejího názoru vyplývá možnost uplatnění zásahové žaloby proti dopadům opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, a proto je nezbytné připustit zásahovou žalobu také proti dopadům podzákonného předpisu. V této souvislosti upozornila na skutečnost, že se v citovaném rozsudku uvádí, že by bylo v rozporu s principy právního státu, pokud by soud neměl možnost přezkoumat mimořádné opatření (ač zrušené), pokud jím došlo k zásahu do konkrétních práv a svobod jednotlivců. Vydaná krizová opatření vlády (žalované) stěžovatelka považuje za zjevný exces z pravomoci a působnosti žalované, neboť krizový zákon neumožňuje rozhodnout o uzavření provozovny.

[6] Stěžovatelka má za to, že napadené usnesení městského soudu je nepřezkoumatelné, neboť se nevypořádalo s výroky představitelů vlády, na které poukázala v žalobě a jimiž byly krizová opatření vlády vynucovány. Výzvy k dodržování opatření činěné ve sdělovacích prostředcích stěžovatelka pokládá za „pokyny nebo donucení“ (jako jednu z možných forem nezákonného zásahu). Připomněla, že i výroky prezidenta republiky jsou způsobilé být zásahem moci výkonné do základních práv jednotlivce (s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2018, č. j. 30 Cdo 5848/2016 - 186) a lze se proti nim bránit zásahovou žalobou (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2016, č. j. 22 Co 207/2016 - 120). V této souvislosti uvedla, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu může být zásahem i takové jednání správního orgánu, které není konkrétně a individuálně namířeno proti adresátu, ale postačuje, projeví-li se v jeho právní sféře (rozsudky ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015 - 57, a ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014 - 32). Stěžovatelka nesouhlasila ani s odmítnutím návrhu na vydání předběžného opatření a poukázala rovněž na procesní pochybení městského soudu, který jí před vydáním napadeného usnesení nezaslal na vědomí vyjádření žalované, čímž porušil princip kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 10. 2006, *Mareš proti České republice*, stížnost č. 1414/03, dle kterého musejí mít účastníci řízení příležitost nejen předložit důkazy, ale také být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, včetně možnosti se k nim vyjádřit.

[7] V doplnění kasační stížnosti ze dne 2. 2. 2021 stěžovatelka upozornila na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost pro nevyčerpání procesního prostředku ochrany v podobě zásahové žaloby a které upozornilo na již citovaný rozsudek městského soudu č. j. 14 A 45/2020 - 141. V dalším doplnění ze dne 12. 2. 2021 pak stěžovatelka v této souvislosti blíže rozvedla, že tímto usnesením Ústavní soud přehodnotil svůj původní názor, že by krizová opatření nemohl jednotlivec napadat před soudy.

[8] Žalovaná své vyjádření ke kasační stížnosti opřela o řadu odkazů na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Zdůraznila, že právním předpisům nelze

přiznat povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jejich materiálním znakem je mj. obecnost co do subjektu (adresáta) právní normy. Nejedná se tedy o zásah zaměřený přímo proti konkrétní osobě. Totéž lze dle žalované konstatovat o účincích právního předpisu. Pojmovým znakem každé právní normy je její závaznost, a tedy aspiruje na vyvolání účinků, resp. důsledků do práv subjektů, na které se vztahuje. Pokud soudy dospěly k závěru, že právní předpis nepředstavuje zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., nepochybně tím měly na mysli též účinky těchto právních předpisů. Správní soudy dle žalované nemají pravomoc k abstraktní kontrole norem a tento nedostatek pravomoci nelze obcházet tím, že by posuzovaly a přezkoumávaly účinky právních předpisů, aniž by došlo ke konkrétní aplikaci právního předpisu správním orgánem vůči konkrétnímu jednotlivci. Stěžovatelkou citovaný rozsudek městského soudu č. j. 14 A 45/2020 - 141 žalovaná považuje za rozhodnutí ojedinělé a jeho závěry za rozporné s ustálenou judikaturou. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 34/2020 - 100 dle žalované rovněž nepodporuje právní názor stěžovatelky. Pokud by snad za určitých výjimečných okolností bylo nezbytné umožnit obranu proti účinkům samotného právního předpisu, domnívá se žalovaná ve shodě s názorem městského soudu v souzené věci, že by v těchto případech měla být užitá cesta ústavní stížnosti proti zásahu orgánu veřejné moci, nikoli cesta žaloby podané ve správním soudnictví.

[9] Žalovaná zároveň podrobněji argumentovala, proč nebylo možné považovat virus SARS-CoV-2 způsobující onemocnění COVID-19 za běžné virové onemocnění a proč nebylo vyhlášení nouzového stavu excesivním krokem. Uvedla, že vydáním konkrétních krizových opatření vlády nedošlo k překročení pravomoci. Krizová opatření vlády zakázala vstup, pobyt a pohyb osob (mimo jiné) ve fitness centrech a posilovnách podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona. Dle žalované by bylo absurdní, pokud by zůstal povolen provoz zařízení, jejichž používání bylo zároveň ze strany kohokoli zakázáno.

[10] Žalovaná dále poukázala na skutečnost, že ani výzvami k dodržování právních předpisů nemůže být nikdo dotčen nebo zkrácen na svých právech, a tedy se ani v takovém případě nemůže jednat o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Tyto výzvy navíc nebyly adresovány konkrétně stěžovateli a „představiteli vlády“ v takových situacích nevystupují a nemohou vystupovat jako správní orgán ve smyslu § 4 s. ř. s.

[11] Pokud se jedná o nedoručení podání účastníka soudního řízení stěžovatelce, žalovaná uvedla, že je třeba posuzovat případ od případu, zda jde o vadu takové intenzity, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného soudního rozhodnutí. V této souvislosti připomněla, že stěžovatelčin zástupce podal v zastoupení dalších osob řadu téměř identických žalob, přičemž vyjádření žalované k těmto žalobám jsou založena na shodné právní argumentaci, která je zástupci známá. Písemná vyjádření žalované k žalobám navíc zpravidla odkazují na stávající judikaturu vrcholných soudů, z níž vyplývá, že výsledky normotvorné činnosti nemohou být pokládány za nezákonný zásah. Dle žalované by městský soud tuto judikaturu v rozhodovací činnosti zohlednil i bez jejího vyjádření.

[12] V doplnění vyjádření ze dne 15. 2. 2021 žalovaná upozornila na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 296/2020 - 69 podporující závěr městského soudu, že absenci pravomoci k přezkumu právních předpisů nelze obcházet konstrukcí, díky které by bylo možné zásahovou žalobou žalovat účinky právního předpisu ve sféře jednotlivce. Zároveň upozornila na skutečnost, že okolnosti nyní souzené věci jsou odlišné od případu

pokračování

řešeného městským soudem v citovaném rozsudku č. j. 14 A 45/2020 - 141. V daném případě totiž z žaloby neplyne žádná specifická situace stěžovatelky, která by odůvodňovala výjimečný postup užitý v citovaném rozsudku městského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[14] V projednávané věci je mezi účastníky řízení veden spor o otázku, zda městský soud odmítl v souladu se zákonem [konkrétně § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)] zásahovou žalobu, kterou stěžovatelka podala v souvislosti se zákazem provozu posiloven a fitness center přímo vyplývajícím z krizových opatření vlády.

[15] Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. platí, že *soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o této věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat* (pozn.: zvýraznění podtržením - zde i dále v textu - doplnil Nejvyšší správní soud).

[16] Úvodem Nejvyšší správní soud konstatuje, že krizové opatření vlády přijaté usnesením ze dne 12. 10. 2020, č. 1021, vyhlášené pod č. 407/2020 Sb., má povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) či čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), jak přímo ve vztahu k tomuto krizovému opatření vyslovil Ústavní soud v usnesení ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 111/20 (bod 3), či v usnesení ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21 (bod 24). Stejnou povahu pak mají také všechna pozdější (navazující) krizová opatření vlády, v souvislosti s nimiž stěžovatelka tvrdí nezákonný zásah do svých práv.

[17] 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]. Správní soudy tak mohou „pouze“ posuzovat jejich soulad se zákonem či mezinárodní smlouvou (čl. 95 odst. 1 Ústavy) incidenčně v konkrétním soudním řízení, eventuálně je v konkrétním případě neaplikovat.

[18] K mimořádným opatřením vlády vydaným na podkladě krizového zákona jakožto možným nezákonným zásahům se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti vyslovil opakovaně. Již v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020, č. 4033/2020 Sb. NSS (bod [66]), uvedl: „*Obstojí rovněž úvaha městského soudu, podle níž stěžovatel netvrdil, že by došlo k zásahu do jeho práv konkrétním, jemu adresovaným úkonem správního orgánu, který by měl povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (a spočíval případně v postupu takového konkrétního správního orgánu dle krizového opatření vlády č. 76/2020 Sb.), neboť samotné krizové opatření č. 76/2020 Sb. je třeba v souladu s citovanou judikaturou Ústavního soudu považovat za právní předpis, jehož vydání tak pojmově nemůže být nezákonným zásahem správního orgánu. Zásahovou žalobu směřující proti něčemu, co nezákonným zásahem správního orgánu pojmově být nemůže, tedy městský soud po právu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř.*

s. odmítl.“ Rovněž v rozsudku ze dne 8. 7. 2020, č. j. 10 As 166/2020 - 53 (bod [18]), Nejvyšší správní soud konstatoval, že krizové opatření „je třeba v souladu se shora cit. judikaturou považovat za právní předpis. Jeho vydání tak pojmově nemůže být nezákonným zásahem správního orgánu. Stěžovatel se proto ani nemůže pokoušet založit (neexistující) pravomoc správního soudu přezkoumat onen právní předpis tím, že obecně prohlásí, že jím bylo zasaženo do jeho práv, aniž by uvedl jak, kým a kdy.“ Taktéž v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100, kterého se v kasační stížnosti dovolává stěžovatelka, Nejvyšší správní soud v bodě [96] – ve vztahu k mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví – uvedl: „Nemůže-li být opatření obecné povahy, jeho vydání ani jeho důsledky (účinky) nezákonným zásahem a nelze se proti němu bránit (deklaratorní) zásahovou žalobou, byl postup městského soudu nezákonný.“ V posledně citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud shledal nezákonným postup městského soudu, který připustil možnost deklarovat nezákonnost mimořádných opatření (opatření obecné povahy) ve zcela abstraktní rovině a bez vztahu ke konkrétní události, kdy otázku zákonnosti zásahu vztahoval výhradně k obecným účinkům mimořádných opatření, nikoli k přímému bezprostřednímu faktickému zásahu do práv stěžovatelky (viz též nálezn Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, bod 73).

[19] Ze shora citované judikatury tedy bez pochybností vyplývá, že krizová opatření vlády jako tzv. jiné právní předpisy nemohou být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Proti těmto předpisům, ani proti jejich přímým následkům/účinkům, se proto nelze bránit zásahovou žalobou, která je obecně přípustná teprve proti konkrétním postupům správních orgánů, které se v aplikační praxi o tyto předpisy opírají (incidenční soudní přezkum). Městský soud proto v napadeném usnesení dospěl ke správnému právnímu závěru, že žalovatelným zásahem by mohla být až aplikace právního předpisu (krizového opatření vlády) orgánem veřejné moci vůči konkrétnímu jednotlivci.

[20] Z citované judikatury a v ní obsažených závěrů pak Nejvyšší správní soud vycházel také v nedávném rozsudku ze dne 4. 2. 2021, č. j. 9 As 296/2020 - 69, týkajícím se téhož krizového opatření vlády jako v nyní projednávaném případě (č. 1021, vyhlášeno pod č. 407/2020 Sb.), kde se stěžovatelé domáhali deklarování nezákonnosti zásahu spatřovaného ve vydání a vynucování zákazu přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb. Jednalo se tedy o případ obdobný nyní souzené věci, přičemž od závěrů vyslovených v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud neshledal důvod se odchýlit: „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.“ Zároveň doplňuje, že ústavní stížnost směřující proti tomuto rozsudku Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou usnesením ze dne 2. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 9/21.

[21] Pokud se jedná o rozsudek městského soudu ve věci sp. zn. 14 A 45/2020, o který stěžovatelka primárně opírala podanou kasační stížnost, je nutno konstatovat, že stěžovatelkou vyzdvihoovaný závěr tohoto rozsudku nebyl zobecňující, ale mířil na zcela výjimečné případy. Takový výjimečný případ městský soud v tehdejší věci spatřoval v situaci, kdy sporné ustanovení krizového opatření bylo určeno přímo žalobkyni, po které z důvodu její rodinné situace (šlo o matku samoživitelku, která se sama starala o dvě děti) nebylo možné rozumně a spravedlivě požadovat, aby se podrobila individuální aplikaci daného pravidla, tedy nevpuštění zpět do České republiky. V takové situaci

pokračování

městský soud přijal žalobu k věcnému projednání, neboť žalobkyně neměla jinou účinnou ochranu svého práva. Toto odlišující vysvětlení však nelze brát jako potvrzení právního závěru městského soudu Nejvyšším správním soudem.

[22] Již v citovaném rozsudku č. j. 9 Afs 296/2020 - 69 Nejvyšší správní soud poukázal na skutečnost, že není odkazovaným rozsudkem městského soudu vázán (stejně jako v nyní projednávaném případě) a nepovažuje za nutné se blíže vyjadřovat k jeho zákonnosti. Také v nyní posuzované věci není situace stěžovatelky srovnatelná s postavením matky samoživitelky, která se negativním účinkům právní úpravy vystavit nemohla, neboť její následné nevpuštění do České republiky by znamenalo znemožnění jejího kontaktu s dětmi, včetně péče o ně po dobu následujících 21 dnů. Stěžovatelka netvrdí žádný užší vztah mezi svou osobou a pravidly krizových opatření vlády srovnatelný s právě popsáním případem a ani Nejvyšší správní soud takový vztah, který by stěžovatelku odlišoval od ostatních adresátů právní normy, v souzené věci nespátřuje. Jak již bylo naznačeno výše, ochrany práv by se tak stěžovatelka jako provozovatelka fitness centra mohla domáhat až v řízení týkajícím se konkrétní aplikace práva (krizových opatření vlády) správními orgány vůči ní.

[23] Jiné závěry nelze dovodit ani z judikatury Nejvyššího správního soudu citované v kasační stížnosti. Stěžovatelkou konkrétně zmiňovaný rozsudek č. j. 8 As 34/2020 - 100 (citovaný v bodě [18] výše) naopak potvrzuje, že účinky opatření obecné povahy, která podléhají přezkumu správních soudů (viz § 101a a násl. s. ř. s.), nemohou mít povahu nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Argumentace stěžovatelky ohledně toho, co je třeba rozumět přímým zaměřením zásahu, pak není způsobilá zvrátit závěr, že správní soudy nejsou oprávněny krizová opatření vlády přezkoumávat a že absenci této pravomoci nelze obcházet připuštěním zásahových žalob proti jejich bezprostředním „účinkům“.

[24] Nejvyšší správní soud zároveň považuje za mylnou stěžovatelčinu argumentaci, dle které jsou nezákonným zásahem „výzvy vládních činitelů“ k dodržování krizových opatření vlády. Je zřejmé, že se nejedná o závazné výzvy, ale o politická vyjádření, jejichž účelem je přesvědčit adresáty, aby opatření dodržovali, nikoli pravidla závazně stanovovat či vynucovat. Vzhledem k tomu, že tyto výzvy nemají právní závaznost (a nejsou splněny ani další pojmové znaky), nemůže se z povahy věci jednat o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Shodně Nejvyšší správní soud tuto kasační námitku posoudil v již citovaném rozsudku č. j. 9 As 296/2020 - 69. Zároveň v této souvislosti podotýká, že obsáhlá žaloba stěžovatelky (v rozsahu 18 stran) byla celá, včetně petitu, obsahově zaměřena na zásah spočívající ve „vydání a vynucování zákazu provozu“ (přímo plynoucích z krizových opatření vlády), a veškerá s tím související argumentace se vztahovala k přímým dopadům opatření do práv stěžovatelky. Z jediné zmínky (učiněné na str. 4 žaloby), že ze strany vládních činitelů zaznívaly výzvy k dodržování přijatých opatření, nelze ani náznakem dovodit, že by stěžovatelka spatřovala nezákonný zásah rovněž v těchto následných výzvách, zejména pokud v souvislosti s nimi pojmově nelze hovořit ani o „vynucování“, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše. Rozsudek městského soudu proto z tohoto hlediska nelze pokládat za nepřezkoumatelný.

[25] Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti poukazovala na nesprávnost závěru městského soudu o odmítnutí návrhu na vydání předběžného opatření, Nejvyšší správní soud uvádí, že byla-li žaloba odmítnuta pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení,

byl z tohoto důvodu odmítnut i návrh na vydání předběžného opatření. Městský soud nadto žalobu projednal v přednostním režimu a záhy vydal usnesení ve věci samé, které bylo napadeno kasační stížností.

[26] K namítanému procesnímu pochybení, které mělo dle stěžovatelky spočívat v tom, že jí městský soud před vydáním napadeného usnesení nezaslal na vědomí vyjádření žalované, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se městský soud v předchozím řízení skutečně dopustil vytýkaného procesního pochybení. Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. však může úspěšná kasační námitka spočívat pouze v takové *jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*. V tomto případě nicméně okolnosti souzené věci vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že procesní pochybení městského soudu a jeho následky neměly vliv na zákonnost napadeného usnesení. Je zřejmé, že stěžovatelka si byla vědoma otázek spojených s možnou nepřípustností zásahové žaloby proti přímým účinkům krizových opatření vlády a v tomto duchu také v žalobě preventivně argumentovala. Žalovaná ve vyjádření, které se nedostalo do dispozice stěžovatelky, nepřinesla nic nového, natož natolik zásadního, aby stěžovatelčina případná reakce mohla výsledek soudního řízení zvrátit. Při respektování dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, na kterou žalovaná ve svém vyjádření upozorňovala, nebylo možno očekávat, že by byl výsledek řízení před městským soudem odlišný v případě, kdy by soud neopomenul vyjádření stěžovatelce zaslat.

[27] Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani doplňující argumentaci stěžovatelky usnesením pléna Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 1/21. Neztotožňuje se však se stěžovatelkou, že by jádrem tohoto usnesení mělo být přehodnocení původního názoru, že krizová opatření nemůže jednotlivec napadat před soudy. V bodě 20 citovaného usnesení Ústavní soud pouze konstatoval, že správní soudy za určitých „mimořádných okolností“ umožnily obranu proti důsledkům (účinkům) krizových opatření. Ústavní soud poté přenechal správnímu soudnictví, aby vyložilo, v jakých případech budou takové mimořádné zásahové žaloby připuštěny. Stejně tak ponechalo správním soudům tyto otázky k výkladu také další usnesení pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 9/21 (viz body 15 a 16), které se k řešené problematice staví ještě rezervovaněji. V žádném případě tak nelze uvedená usnesení vnímat jako zásadní změnu dosavadního paradigmatu zastávaného Nejvyšším správním soudem i Ústavním soudem, že přímé důsledky (účinky) právních předpisů nemohou představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. a že skrze zásahové žaloby obecně nelze obcházet pravomoc Ústavního soudu k abstraktní, či konkrétní kontrole norem.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Na základě všech výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. poslední věty zamítl. Městský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobu směřující proti tvrzenému nezákonnému zásahu v podobě přímých účinků krizových opatření vlády do práv stěžovatelky odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[29] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch,

pokračování

nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se jí tudíž nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. června 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu