



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **CASTELLANA s. r. o.**, sídlem Pekárenská 328/8, Brno, zastoupená 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 žalované, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, čj. 18 A 87/2020-191,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně provozuje italskou restauraci a její podnikání bylo od 14. 10. 2020 do 2. 12. 2020 omezeno v důsledku vládních protiepidemických opatření. Žalobkyně podala k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované, za který označila přijetí a vymáhání zákazu přítomnosti veřejnosti v její provozovně a omezení prodeje mimo provozovnu spočívající v tom, 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). Žalobkyně namítala, že jí vydáváním krizových opatření žalovaná zásadním způsobem brání v podnikání, neboť

prodej jídla pouze skrze výdejové okénko není v souladu s tím, jakým způsobem žalobkyně restauraci provozuje. Přijatá vládní opatření postrádají legalitu i legitimitu a jsou pro ni diskriminační, nemoc covid-19 není natolik závažná, aby vydání těchto opatření (potažmo namítaný zásah) ospravedlňovala.

[2] Městský soud žalobu shora uvedeným usnesením odmítl. Vyšel z toho, že dané omezení provozu a zákaz přítomnosti zákazníků v provozovnách restaurací a ubytovacích zařízení byl pro rozhodné období stanoven usneseními žalované 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 a č. 1201 ze dne 20. 11. 2020. Povahou krizových opatření vlády se již správní soudy zabývaly. Touto otázkou se zabýval i Ústavní soud, podle nějž přijatá usnesení vlády nejsou opatřeními obecné povahy, ale právními předpisy *sui generis* (srov. usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 anebo ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 111/20). V návaznosti na to Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 2. 2021, čj. 9 As 296/2020-69, uvedl, že s ohledem na výše uvedenou povahu krizových opatření vlády je k jejich přezkumu povolán pouze Ústavní soud, a to navíc nikoliv na návrh jednotlivce. Absenci pravomoci k přezkumu jiného právního předpisu nelze obcházet teoretickou konstrukcí, podle které lze v řízení o zásahové žalobě přezkoumat a případně konstatovat nezákonnost účinků právního předpisu v určité sféře, neboť tím by v podstatě došlo k popření uvedených pravidel. Ze stejných důvodů tedy dospěl i městský soud v nyní projednávané věci k tomu, že v případě žalobkyně nelze z hlediska zásahové žaloby odlišit samotná (plošná) krizová opatření vlády od jejich (individuálních) účinků, které měly namítané zásahy představovat. Jelikož k jejich přezkumu nemají správní soudy pravomoc, nebyly ve věci naplněny podmínky řízení. Zároveň městský soud dodal, že odkaz žalobkyně na nezákonné „výzvy vládních činitelů“ považuje za zcela nepřípadný, neboť se jednalo o pouhá politická vyjádření mající za účel přesvědčit adresáty k dodržování opatření, tato vyjádření tedy nic závazně nestanovovala anebo nevynucovala.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Namítá, že jí s ohledem na odmítnutí žaloby nebyla zajištěna možnost soudní ochrany před dopady opatření žalované, a to v rozporu s judikaturou Ústavního soudu. V usnesení ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21, Ústavní soud uvedl, že jednotlivec (resp. soukromá osoba) musí mít k dispozici efektivní prostředek nápravy proti zásahu do svých základních práv, proto je dle stěžovatelky nutné připustit možnost přezkumu dopadů krizového opatření vlády na základě zásahové žaloby. I ve věci sp. zn. Pl. ÚS 1/21 podávala ústavní stížnost společnost provozující restauraci, stěžovatelka by tedy měla mít k dispozici stejný prostředek nápravy. K tomu městský soud uvedl, že dané usnesení je pouze procesní povahy a nemá tak precedenční charakter. S tím však stěžovatelka nesouhlasí, neboť Ústavní soud v daném usnesení jasně vyložil, že zásahová žaloba je procesním nástrojem, kterým se jednotlivec může u soudu bránit proti důsledkům přijatých krizových opatření vlády. Rovněž stěžovatelka nesouhlasí se způsobem, jakým městský soud odlišil projednávanou věc od věci, o níž rozhodl rozsudkem ze dne 11. 11. 2020, čj. 14 A 45/2020-141. Podle městského soudu byl v této jiné věci dán užší vztah mezi žalobci a dopady přijatých protiepidemických opatření, zatímco v případě stěžovatelky takový užší vztah dán není. Stěžovatelka se táže, proč by tomu tak nemělo být v případě provozovatele restaurace vůči opatření, které zakazuje nebo podstatně

pokračování

omezuje podnikání v provozovnách. S tím se městský soud nijak nevypořádal a jeho závěry jsou nesprávné.

[4] Žalovaná se v podrobném vyjádření ke kasační stížnosti přihlásila k judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, podle níž jsou krizová opatření vlády právními předpisy *sui generis*, která nejsou ve správním soudnictví přezkoumatelná a jejich přímé důsledky nelze žalovat jako nezákonný zásah. Nesouhlasí s tím, že by z výše uvedeného rozsudku městského soudu čj. 14 A 45/2020-141 mělo být dovozováno obecné pravidlo, že lze žalovat jako nezákonný zásah důsledky krizových opatření do práv jednotlivce, neboť podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu nemůže být povaha „nezákonného zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. přiznána výsledkům normotvorné činnosti. Tím, že Ústavní soud vymezil povahu krizových opatření vlády jakožto právních předpisů *sui generis*, vymezil zároveň o možnosti obrany proti těmto opatřením. Kromě kvalifikovaných navrhovatelů podle zákona o Ústavním soudu není přímá ochrana v podobě abstraktní kontroly daných opatření možná. Stěžovatelka navíc není v nyní projednávané věci v natolik specifické situaci, o které jednal městský soud ve výše uvedeném rozsudku. Postup městského soudu spočívající v odmítnutí zásahové žaloby pro nedostatek pravomoci soudu o ní rozhodnout byl podle žalované správný.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Ačkoliv stěžovatelka nevznesla výslovnou námitku, že by napadené usnesení městského soudu bylo nepřezkoumatelné, poukázala na to, že se městský soud nijak nevypořádal s tím, proč by v projednávané věci neměl být dán stejně úzký vztah mezi ní a důsledky vládních opatření, jako tomu bylo v již uvedeném rozsudku městského soudu čj. 14 A 45/2020-141. Proto se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval tím, zdali se s touto otázkou městský soud vypořádal dostatečně. Pokud by tomu tak nebylo, mohlo by být napadené usnesení zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. V tomto ohledu je třeba uvést, že městský soud se vcelku podrobně zabýval důvody, na nichž byl založen rozsudek čj. 14 A 45/2020-141. Zároveň uvedl (v bodě 26 napadeného usnesení), proč se od daného rozsudku odlišuje, a to vzhledem k výše již zmíněné konstrukci, která od sebe odlišuje samotný právní předpis a jeho účinky. Městský soud v nyní projednávané věci jasně uvedl, proč se s touto konstrukcí neztotožňuje, neboť v opačném případě by *de facto* přezkoumával právní předpis *sui generis*, k čemuž má pravomoc pouze Ústavní soud. V dalších podrobnostech odkázal na závěry, které vyslovil městský soud v usnesení ze dne 19. 1. 2021, čj. 8 A 134/2020-57. Otázkou chybějícího úzkého vztahu v případě stěžovatelky se pak městský soud zabýval v bodě 32 napadeného usnesení. Uvedl, že tato koncepce (podle níž lze výjimečně přezkoumávat účinky právních předpisů tehdy, pokud je mezi stěžovatelem a konkrétní právní úpravou dán užší vztah např. tím, že úprava spadá na úzce vymezenou skupinu osob) musí mít zákonnou oporu, avšak správní soudy nemají

pravomoc přezkoumávat právní předpisy (a tedy ani jejich důsledky). Navíc stěžovatelka nespadá pod rozsah „úzce vymezené skupiny“, neboť je provozovatelkou restaurace, na níž přijatá opatření dopadla naprosto srovnatelně jako na jakékoliv jiné provozovatele stravovacích zařízení, jakož i na poskytovatele jakýchkoliv jiných služeb. Krizová opatření totiž měla v zásadě plošný dopad. Vzhledem ke způsobu, jakým se městský soud s touto otázkou vypořádal, nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit stěžovateli, že by takové vypořádání bylo nedostatečné. Nejvyšší správní soud tedy nepřezkoumatelnost napadeného usnesení z uvedeného důvodu neshledal, z jiných důvodů ji stěžovatelka nenamítala.

[8] Jádrem nyní projednávané věci je otázka, zdali městský soud postupoval zákonně, pokud žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu žalované odmítl. Podstatou sporu je tedy posouzení, jakou povahu mají přijatá krizová opatření vlády, z nichž plynula omezení provozu stěžovatelky, resp. to, zdali dopad přijatých vládních opatření do sféry stěžovatelky lze považovat za nezákonný zásah. K tomu Nejvyšší správní soud předsedl, že těmito otázkami se již zabýval i rozšířený senát tohoto soudu. V rozsudku ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51, mj. uzavřel, že účinky bezprostředně plynoucí z právního předpisu nemohou představovat přímé zkrácení na právech jednotlivce ve smyslu § 82 s. ř. s. Tímto právním závěrem je Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci zavázán. V návaznosti na uvedený rozsudek rozšířeného senátu se v nedávné době zdejší soud zabýval právně velmi obdobnými (byť skutkově odlišnými) otázkami např. v rozsudku ze dne 22. 7. 2021, čj. 2 As 65/2021-46, v němž žákyně základní školy rovněž žalovala vládu (žalovanou v nyní projednávané věci) na nezákonný zásah spočívající v zákazu osobní přítomnosti žalobkyně na základním vzdělávání a omezování kvality a rozsahu výuky. V dané věci Nejvyšší správní soud zcela následoval závěry vyslovené ve výše citovaném rozsudku rozšířeného senátu, přičemž na oba uvedené rozsudky (čj. 9 As 264/2020-51 a čj. 2 As 65/2021-46) lze v podrobnostech odkázat. Především je třeba zdůraznit, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl v citovaném rozsudku čj. 9 As 264/2020-51 k jednoznačnému závěru, že krizová opatření vlády jsou právním předpisem *sui generis*. Reguluje-li krizové opatření obecně chování neurčitého množství subjektů, navíc s celostátní působností, pak není pochyb o tom, že se ve smyslu judikatury Ústavního soudu (usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, nebo ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 23/21) jedná o jiný právní předpis.

[9] Stěžovatelka brojila žalobou proti účinkům krizových opatření vlády, která zakazovala přítomnost zákazníků v provozovnách stravovacích služeb a ubytovacích zařízení a omezovala čas, v němž lze prodávat zboží (jídlo) z výdejových okének. Nepochybně se tedy i v tomto případě jedná o obecnou právní úpravu, resp. právní předpis *sui generis*. Povaha krizového opatření jako jiného právního předpisu pak předurčuje způsob jeho přezkumu správními soudy. Nelze je samo o sobě napadnout žádnou z žalob dle soudního řádu správního a jeho přezkumu lze dosáhnout pouze v souvislosti s jeho použitím v individuální věci (incidenčně) a v rámci jiných typů řízení před správními soudy. K možnostem soudní ochrany proti účinkům krizového opatření, které je právním předpisem *sui generis*, se ve výše uvedeném rozsudku rozšířený senát Nejvyššího správního soudu také podrobně vyjádřil. Uvedl, že normotvornou činnost ani samotné důsledky obecně formulované právní normy nelze považovat za zásah; to nelze obcházet ani tím, že by se za zásah označil nikoliv sporný právní předpis nebo jeho jednotlivé ustanovení, ale

pokračování

dopady (důsledky) takové normy na jednotlivce (bod 66 rozsudku). Výslovně tak odmítl závěry rozsudku městského soudu čj. 14 A 45/2020-141 (na nějž stěžovatelka v kasační stížnosti odkazovala) s tím, že pojmovým znakem zásahové žaloby je konkrétní a dostatečně individualizované zkrácení na právech žalobce. Rozšířený senát proto uzavřel, že důsledky či účinky přímo plynoucí z právního předpisu nemohou představovat přímé zkrácení na právech jednotlivce ve smyslu § 82 s. ř. s. (body 67–75 rozsudku).

[10] V nyní projednávané věci se úvahy městského soudu s těmito závěry rozšířeného senátu shodují. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že městský soud postupoval správně a v souladu se zákonem, pokud žalobu odmítl, neboť povaha žalovaných důsledků krizového opatření nemůže naplnit podstatu nezákonného zásahu. S ohledem na povahu vládních opatření, jejichž dopady založily stěžovatelkou namítané zásahy, ve věci není dána pravomoc správních soudů k přezkumu těchto opatření, a tedy ani k přezkumu jejich dopadů do individuální sféry jednotlivce.

[11] Stěžovatelka dále okrajově poukázala i na to, že odmítnutí žaloby ze strany městského soudu znamená nezajištění možnosti soudní ochrany před dopady opatření vlády. Nejvyšší správní soud si je ve shodě s rozšířeným senátem vědom, že zvolené řešení nepřispívá k ochraně individuálních práv v době pandemie nemoci covid-19. Na druhou stranu však nepředstavuje úplné odepření práva na soudní ochranu a účinné prostředky ochrany, neboť nevylučuje ochranu v případě, kdy se aplikace krizových opatření orgány veřejné správy skutečně negativně projeví v právech konkrétního jednotlivce, ať už v podobě aktu aplikace práva (správního rozhodnutí) nebo zásahu, pokynu či donucení orgánu vůči konkrétnímu jednotlivci. Nejvyšší správní soud se tedy neztotožnil ani s touto kasační námitkou.

IV. Závěr a náklady řízení

[12] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[13] Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť ve věci nebyla úspěšná. Žalované v řízení žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, proto jí náhrada nákladů řízení nepřísluší.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 13. září 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu

