



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 žalobců: a) A. Č., b) L. L., oba zastoupeni 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, o kasační stížnosti žalobce a) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2021, čj. 9 A 5/2021-47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci podali ke Krajskému soudu v Ostravě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem proti žalované a základní škole ZŠ a MŠ Kopřivnice, se sídlem 17. listopadu 1225, Kopřivnice, který měl spočívat 1) v neumožnění osobní přítomnosti žalobce a) – žáka 7. třídy – na základním vzdělávání v základní škole a omezování kvality a rozsahu výuky od 14. 10. 2020 do 20. 11. 2020 a 2) ve vyloučení zpěvu ze vzdělávacích aktivit od 14. 10. 2020 do 20. 11. 2020. Žalobu v části směřující proti žalované Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 3. 12. 2020, čj. 22 A 90/2020-25, vyloučil k samostatnému projednání a následně ji usnesením ze dne 17. 12. 2020, čj. 22 A 93/2020-26, postoupil Městskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému.

[2] V řízení před městským soudem se žalobci domáhali toho, aby soud označil oba výše namítané zásahy za nezákonné a aby žalované zakázal pokračovat v neumožnění

osobní přítomnosti žalobce a) na základním vzdělání v základní škole a omezování kvality a rozsahu výuky. Přípustnost žaloby opřeli o závěry plynoucí např. z rozsudku městského soudu ze dne 11. 11. 2020, čj. 14 A 45/2020-141, podle nějž je rozdíl, zdali žalobci v dané věci usilují o zrušení krizového opatření, anebo zdali požadují konstatování, že účinky jím vyvolané vůči nim představovaly nezákonný zásah. Právě důsledky výše uvedených krizových opatření se žalobců a) a b) v této věci zásadním způsobem dotýkají na jejich právech. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu se domnívají, že zákazem osobní přítomnosti žalobce a) na výuce na základní škole bylo zasaženo do jeho práva na vzdělání a práva na respektování soukromého a rodinného života a došlo k jeho diskriminaci při výkonu těchto práv. Od 14. 10. 2020 bylo žalobci a) upřeno právo na plnohodnotné vzdělání a bylo podstatným způsobem zasaženo do jeho práva stýkat se se svými vrstevníky, neboť školní docházka plní důležitou socializační roli. Diskriminace žalobce a) byla podle žalobců založena tím, že krizová opatření stanovovala výjimky pro různé osoby (odlišné zejména věkem), aniž by pro tyto výjimky byl dán relevantní důvod z hlediska epidemiologie. V případě žalobkyně b) – matky žalobce a) – byl dán zásah do jejího práva na respektování soukromého a rodinného života a rovněž došlo k její diskriminaci, neboť v důsledku přijatých opatření bylo zasaženo do jejího práva na rovné zacházení ve spojení s právem na lidskou důstojnost, svobodu pohybu a pobytu, svobodu projevu a právy na ochranu zdraví a na vzdělání. Tato opatření totiž diskriminačně dopadala na ženy, neboť zejména ony se v jejich důsledku (uzavření škol) nemohly věnovat výdělečným či jiným činnostem. Přijatá opatření navíc nebyla vydána v souladu se zákonem, neboť nouzový stav nebyl platně vyhlášen, tato opatření nebyla odůvodněná a z hlediska zásahu do práv žalobců byla nepřiměřená.

[3] Městský soud žalobu shora uvedeným usnesením odmítl. Vyšel z toho, že zákaz osobní přítomnosti žáků na základním vzdělávání v základní škole byl pro rozhodné období stanoven usneseními žalované č. 1022 ze dne 12. 10. 2020, č. 1112 ze dne 30. 10. 2020, č. 1191 ze dne 16. 11. 2020, č. 1197 ze dne 20. 11. 2020 a č. 1198 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. Nedostatek 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 žalobců 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.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti usnesení městského soudu podal žalobce a) (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Tu směřoval jak proti nyní přezkoumávanému usnesení městského soudu, tak proti

pokračování

usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2021, čj. 22 A 94/2020-74, jehož přezkum je předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 8 As 99/2021. Ve vztahu k oběma usnesením stěžovatel zejména namítá, že není možné dopustit, aby krizová opatření (resp. jejich dopady na život žalobce) mohli napadnout pouze zvláštní kvalifikovaní navrhovatelé vymezení v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Soudy stěžovateli neponechaly žádnou možnost obrany proti dopadům vládních opatření, neboť jeho žalobu odmítl jak městský soud nyní napadeným usnesením, tak krajský soud ve vztahu k namítanému zásahu ze strany školy, kterou stěžovatel navštěvuje. V usnesení ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21, Ústavní soud uvedl, že jednotlivec musí mít k dispozici efektivní prostředek nápravy proti zásahu do svých základních práv, proto je dle stěžovatele nutné připustit možnost přezkumu dopadů krizového opatření vlády na základě zásahové žaloby. Napadená krizová opatření navíc byla založena na podobné legislativní technice, jakou Ústavní soud v nález ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, prohlásil za protiústavní. Stěžovatel nemá možnost domoci se zrušení vládních opatření. Podle judikatury Ústavního soudu má přístup k soudu pouze tehdy, pokud na základě přijatého krizového opatření dojde k vydání individuálního aktu vůči jednotlivci, avšak stěžovatel se (s ohledem na svůj věk a objektivní překážky) nemůže přestupku v tomto směru dopustit. Ve vztahu k oběma napadeným usnesením (městského soudu i Krajského soudu v Ostravě) stěžovatel dále namítá jejich nepřezkoumatelnost, neboť v žalobách odkázal na judikaturu správních soudů, podle níž bylo namístě věc projednat. S touto argumentací se soudy adekvátně nevypořádaly. Ve zbytku kasační argumentace stěžovatel směřuje proti závěrům Krajského soudu v Ostravě. Stěžovatel závěrem uvedl, že si je vědom toho, že v době podání kasační stížnosti se předmětnými otázkami zabývá rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a proto z opatrnosti podal kasační stížnost proti oběma odmítavým usnesením.

[5] 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. Odkázala na rozsudek městského soudu ze dne 17. 3. 2021, čj. 10 A 14/2021-68, podle nějž nemá výše označené usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/21 precedenční povahu a projednatelnost žaloby v nyní přezkoumávané věci z něj nelze dovozovat. Naopak žalovaná nesouhlasí s tím, že by z rozsudku městského soudu ze dne 11. 11. 2020, 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. Stěžovatel navíc není v nyní projednávané věci v natolik specifické situaci, o které jednal městský soud ve výše uvedeném rozsudku sp. zn. 14 A 45/2020. Kasační stížností napadené usnesení městského soudu je podle žalované zcela přezkoumatelné, neboť se v něm soud vypořádal s otázkou nedostatku pravomoci rozhodovat o zásahové žalobě proti krizovým opatřením vlády.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] 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.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že se v tomto rozsudku nijak nezabýval námitkami směřujícími pouze proti usnesení Krajského soudu v Ostravě (a v něm obsaženým závěrům), neboť to je předmětem jiného řízení vedeného u zdejšího soudu.

[9] Nejvyšší správní soud v první řadě zkoumal, zda městský soud v napadeném usnesení přezkoumatelně odůvodnil, proč přistoupil k odmítnutí podané žaloby (k obsahu samotného pojmu nepřezkoumatelnost srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007-64, či ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005-245). S ohledem na kritéria (ne)přezkoumatelnosti vymezená v judikatuře Nejvyššího správního soudu nelze stěžovateli přisvědčit v tom, že se městský soud dostatečně nevypořádal s jeho argumentací ve prospěch věcného projednání žaloby. Právě naopak, s ohledem na odmítnutí žaloby šlo o jedinou právní otázku, již se městský soud (poměrně podrobně) věnoval. S judikaturou správních soudů a Ústavního soudu (která byla v rozhodné době nejednotná) se městský soud vypořádal zcela dostatečně a nikoliv selektivně, přičemž odůvodnění nyní napadeného usnesení vystavěl na logických a vzájemně provázaných závěrech. V tomto směru lze stěžovateli vytknout, že námitku nepřezkoumatelnosti vznesl jak proti nyní napadenému usnesení městského soudu, tak proti usnesení Krajského soudu v Ostravě. Její důvody navíc byly velmi obecné a nijak konkrétně neodlišovaly postup obou soudů.

[10] Jádrem nyní projednávané věci je otázka, zdali městský soud postupoval zákonně, pokud žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu žalované odmítl pro chybějící pravomoc o věci rozhodnout. Podstatou tohoto sporu je tedy posouzení, jakou povahu mají přijatá krizová opatření vlády, z nichž plynul zákaz osobní přítomnosti stěžovatele na výuce a namítané omezování kvality a rozsahu výuky, resp. to, zdali dopad přijatých vládních opatření do sféry stěžovatele lze považovat za nezákonný zásah. K tomu Nejvyšší správní soud předesílá, že těmito otázkami se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51, mj. rozhodl, 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. Zároveň je nutno dodat, že v návaznosti na uvedený rozsudek rozšířeného senátu se v nedávné době Nejvyšší správní soud zabýval skutkově i právně velmi obdobnými otázkami v rozsudku ze dne 22. 7. 2021, čj. 2 As 65/2021-46, v němž žalobkyně základní školy rovněž žalovala Vládu České republiky (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) nyní Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje.

pokračování

[11] Podstatné především je, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl v citovaném rozsudku čj. 9 As 264/2020-51 k 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. Stěžovatel brojil žalobou proti účinkům krizových opatření vlády, která zakazovala všem žákům (vyjma žáků spadajících do stanovených výjimek) přítomnost na výuce ve školách. Nepochybně se tedy 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 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 dopady (důsledky) takové normy na jednotlivce (bod 66 rozsudku). Výslovně tak odmítl závěry rozsudku městského soudu čj. 14 A 45/2020-141 (na nějž stěžovatel v kasační stížnosti odkazoval), 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). Výslovně se tedy vymezil vůči rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100 (na nějž stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje), podle něhož je původcem konkrétního faktického zásahu do veřejných subjektivních práv škola, která osobní přítomnost na výuce neumožňuje. Zároveň rozšířený senát upozornil na aktuální judikaturu Ústavního soudu (zejména usnesení ze dne 13. 4. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 103/20), podle níž jsou žákyně základních škol osobami zjevně neoprávněnými k podání stížnosti proti krizovým opatřením vlády (žalované) zakazujícím prezenční výuku, neboť nejsou navrhovateli vymezenými v § 64 zákona o Ústavním soudu. V tomto usnesení Ústavní soud zdůraznil, že dané ustanovení „nelze obcházet tím, že by jednotlivec právní normu (pravidlo chování) v právním předpise označil za jiný zásah orgánu veřejné moci [...] a s takovou zdánlivou „zásahovou ústavní stížností“ spojil návrh na zrušení právního předpisu, jenž obsahuje normu předtím označenou za jiný zásah orgánu veřejné moci. Takové podání by totiž podle své povahy bylo stále návrhem na zrušení právního předpisu, nikoli ústavní stížností. V obecné rovině nelze za jiný zásah orgánu veřejné moci považovat legislativní činnost“. Z těchto závěrů rozšířený senát obdobně vyšel i při posouzení „zásahu“ dle § 82 s. ř. s., za nějž nelze považovat samotnou normotvornou činnost, ani důsledky obecně formulované právní normy, jak je uvedeno výše v tomto rozsudku.

[12] V nyní projednávané věci se úvahy městského soudu s těmito závěry rozšířeného senátu shodují. 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 stěžovatelem namítané zásahy, ve věci není dána pravomoc správních soudů k přezkumu těchto opatření, a tedy ani k přezkumu jejich dopadů do individuální sféry jednotlivce.

[13] Stěžovatel dále namítl, že odmítnutí jeho žaloby znamená odepření soudní ochrany a že napadené usnesení porušilo jeho právo na účinné prostředky ochrany (zejména odmítl-li jeho žalobu proti ZŠ a MŠ Kopřivnice i Krajský soud v Ostravě). 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

[14] 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.

[15] Stěžovatel nebyl ve smyslu § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. ve věci úspěšný a žalované ani žalobkyni b) žádné (v případě žalované nad rámec běžné úřední činnosti) náklady nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 17. září 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu