



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **K. V.**, zastoupena Mgr. Zuzanou Candigliotou, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti žalované: **Vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 10. 2021, č. j. 15 A 7/2021 - 35,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 1. 2. 2021 u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Zásah spatřovala v nuceném omezení své podnikatelské činnosti v důsledku krizových opatření vydaných usnesením vlády č. 1079 ze dne 21. 10. 2020, jehož výrokem I. bod 1 byl s účinností od 22. 10. 2020 od 6:00 hod. zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, přičemž živnost žalobkyně (prodej obuvi) nespadal pod žádnou z výjimek z tohoto zákazu. Na toto krizové opatření navazovala další usnesení vlády (postupně rušící ta předchozí), která zákaz maloobchodního prodeje upravovala. Konkrétně šlo o usnesení vlády č. 1103 ze dne 26. 10. 2020, č. 1116 ze dne 30. 10. 2020, č. 1192 ze dne

16. 11. 2020, č. 1196 ze dne 20. 11. 2020 a č. 1201 ze dne 20. 11. 2020 (jehož účinnost byla omezena usnesením vlády č. 1262 ze dne 30. 11. 2020 do 2. 12. 2020, podle jehož výroku II. bod 16 zároveň nebyly malé obchody již přímo zakázány, ale jen omezeny, a to např. maximálním počtem zákazníků či povinností zajištění desinfekčních prostředků). Usnesením vlády č. 1376 ze dne 23. 12. 2020 byl maloobchodní prodej opět zakázán. Tento zákaz byl prodloužen usnesením vlády č. 12 ze dne 7. 1. 2021.

[2] Městský soud žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl. Přezkoumávaná krizová opatření přijatá usnesením vlády je nutné posoudit jako právní předpis *sui generis*, nebyl proto možný přezkum v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Jednak z důvodu, že se nejedná o zásah správního orgánu, neboť vláda při přijímání krizového opatření nemá postavení správního orgánu; zadruhé pak z důvodu absence pravomoci soudu k přezkoumání účinků krizových opatření vlády.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka byla přesvědčena, že městský soud neměl žalobu odmítnout, neboť přezkum opatření je ve veřejném zájmu a v souladu s ústavně zaručeným právem na soudní ochranu a soudní přezkum. Žalovaná by tak získala neomezenou pravomoc, proti které by nebyla žádná možná účinná forma obrany ze strany jednotlivce. Takový přístup by představoval protiústavní postup, v němž soud odmítne ochranu subjektivního práva fyzické či právnické osobě. Nesouhlasila, že vládu není možné považovat za běžný správní orgán. Ze strany soudu byl jeho postupem zcela znemožněn přezkum krizových opatření vlády.

[5] Městský soud také stěžovatelce neumožnil reagovat replikou na vyjádření žalované, jelikož ve stejný den, kdy jí byla tato písemnost doručena, soud o věci rozhodl.

[6] Žalovaná ve vyjádření uvedla, že městský soud vycházel jak z judikatury Ústavního soudu, tak Nejvyššího správního soudu týkající se otázky posouzení krizových opatření před správními soudy. Nemožnost stěžovatelky vyjádřit se v replice k zaslanému vyjádření k žalobě nemohl výsledek řízení ovlivnit.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejdříve se soud zabýval otázkou, zda se městský soud dopustil nezákonnosti, pokud zásahovou žalobu odmítl, neboť shledal, že účinky (důsledky) krizových opatření,

pokračování

která omezila maloobchodní prodej stěžovatelky, nemohou být vůči ní nezákonným zásahem.

[10] Podle § 82 s. ř. s. [k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen 'zásah') správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že otázkami zásadně relevantními pro nyní posuzovanou věc (především možnostmi soudní ochrany proti účinkům krizového opatření) se zabýval rozšířený senát v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51, č. 4232/2021 Sb. NSS; ten ve zmíněném rozsudku zodpověděl všechny aspekty, které jsou pro rozhodnutí této věci podstatné, a jehož závěry je rozhodující senát vázán.

[12] Podle rozšířeného senátu je prvně nutné určit, jakou povahu mají krizové opatření vlády. Ta mohou mít dle svého obsahu buď podobu právního předpisu *sui generis* (srov. usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, či ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 23/21), individuálního správního aktu (srov. usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20), anebo čistě interního aktu (srov. usnesení ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 113/20). Tyto úvahy mají přímý dopad do pravomoci správních soudů a jejich přezkumné pravomoci ve vztahu ke krizovým opatřením.

[13] V nyní posuzovaném případě přitom jednotlivá krizová opatření, jejichž důsledky stěžovatelka označila za nezákonný zásah a brojila proti nim v žalobě, jsou ve smyslu judikatury Ústavního soudu právním předpisem *sui generis* (viz obdobně usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 9/21, a ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 11/21).

[14] K možnosti soudní ochrany proti účinkům krizového opatření, které je právním předpisem *sui generis* rozšířený senát v rozsudku č. j. 9 As 264/2020 - 51 uvedl: *Ve vztahu k normativním právním aktům, jako jsou i krizová opatření vlády podle krizového zákona, platí obecně to, že je lze přezkoumat jen ve spojitosti s nějakým individuálním správním aktem, který byl na jejich základě vydán (v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.) nebo ve spojitosti s nějakým individuálně adresovaným úkonem správního orgánu, který by měl povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Samo vydání krizového opatření vlády tak pojmově nemůže být nezákonným zásahem správního orgánu (podobně rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2020, čj. 5 As 138/2020 - 80, č. 4033/2020 Sb. NSS, bod 66). Žalobce proto nemůže založit (neexistující) pravomoc správního soudu přezkoumat krizové opatření mající podobu právního předpisu tím, že obecně prohlásí, že jím bylo zasaženo do jeho práv, aniž uvedl jak, kým a kdy (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2020, čj. 10 As 166/2020 - 53, bod 18). [...] Normotvornou činnost ani samotné důsledky obecně formulované právní normy tudíž nelze považovat za zásah. To nelze obcházet ani tím, že by se za zásah označil nikoli sporný právní předpis nebo jeho jednotlivé ustanovení, ale dopady (důsledky) takovéto normy na jednotlivce.“*

[15] Závěry citovaného rozsudku rozšířeného senátu potvrdil také Ústavní soud v nedávném nálezu ze dne 4. 1. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 34/21, ve kterém konstatoval, že „považuje výše shrnuté závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, o které se nyní napadený rozsudek téhož soudu opírá, za zcela logické a vyčerpávající. Z pozice Ústavního soudu jakožto ochránce ústavnosti lze zdůraznit (na což ostatně rozšířený senát také poukázal), že v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny lze státní (veřejnou) moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. [...] Žalobou podle § 82 soudního řádu správního se tedy přímo proti krizovému opatření, jako právnímu předpisu, bránit nelze, a to ani tak, že se napadnou jeho přímé „účinky“, „důsledky“ apod. Bránit se oproti tomu lze, jak uvedl Nejvyšší správní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti, proti účinkům konkrétním a individuálním a proti jiným orgánům veřejné moci, než je vláda jako orgán, který krizové opatření jako právní předpis přijal.“

[16] 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, přezkumu lze dosáhnout pouze v souvislosti s jeho použitím v individuální věci (incidenčně) a v rámci jiných typů řízení před správními soudy. Aby se tedy pojmově mohlo jednat o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. způsobený krizovým opatřením, musí být dle rozšířeného senátu přímo zasažena práva stěžovatelky. Ta musí přesně specifikovat, jak bylo zasaženo přímo do jejích práv, kým a kdy; nelze se bránit pouze proti důsledkům nebo následkům opatření. Původcem zásahu musí být správní orgán ve smyslu legislativní zkratky § 4 písm. a) s. ř. s.

[17] Stěžovatelka však jako původce zásahu označila vládu a brojila pouze proti přímým důsledkům napadených krizových opatření. V případě vydání krizového opatření ve formě právního předpisu *sui generis* je podle závěrů rozšířeného senátu vláda ústavním, nikoliv správním orgánem (viz body [71] – [72] citovaného rozsudku rozšířeného senátu). Stěžovatelka ani nenamítala zásah způsobený v individuální věci, ale uváděla pouze obecné důsledky způsobené samotnými krizovými opatřeními.

[18] V nyní projednávané věci se úvahy městského soudu zcela shodují se závěry rozšířeného senátu, a Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že v nich nelze spatřovat nezákonnost napadeného usnesení. Městský soud proto postupoval správně a v souladu se zákonem, pokud žalobu odmítl, neboť povaha žalovaných důsledků krizového opatření nemůže naplnit podstatu nezákonného zásahu.

[19] K námitce stěžovatelky, že odmítnutí žaloby znamená odepření soudní ochrany a že napadené usnesení porušilo její právo na účinné prostředky ochrany, soud uvádí, že 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 má za to, že tento výklad se pohybuje v mezích práva na soudní ochranu a účinné prostředky nápravy. Obdobně se vyjádřil také Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/21. Z něj plyne, že tento postup správních soudů

pokračování

není v rozporu se zárukou soudní ochrany proti rozhodnutím veřejné moci, jelikož stěžovatelka může brojít proti konkrétnímu a individualizovanému zásahu.

[20] Druhá námitka stěžovatelky směřovala proti postupu městského soudu, který rozhodl, aniž by jí umožnil reagovat na vyjádření žalované, jelikož rozhodl v den, kdy bylo vyjádření zástupkyni stěžovatelky doručeno.

[21] Podle § 74 odst. 1 s. ř. s. „[p]ředseda senátu doručí žalobu žalovanému do vlastních rukou a doručí ji těm osobám zúčastněným na řízení, jejichž okruh je ze žaloby zřejmý. Současně uloží žalovanému, aby nejdéle ve lhůtě jednoho měsíce předložil správní spisy a své vyjádření k žalobě; [...] Došlé vyjádření doručí žalobci [...]; přitom může žalobci uložit, aby podal repliku.

[22] Městský soud měl povinnost stěžovatelce vyjádření žalobkyně přeposlat, čemuž v nyní souzené věci dostál. Ze soudního spisu plyne, že jí zároveň neuložil povinnost podat repliku. Soud tedy neměl povinnost vyčkávat, zda se případně stěžovatelka vyjádří v replice. Nadto Nejvyšší správní soud dodává, že i kdyby se jednalo o vadu řízení, nedosahovala takové intenzity, aby mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Městský soud v dané věci vzhledem k povaze krizového opatření a žalobním námitkám stěžovatelky ani jinak rozhodnout nemohl (obdobně též citovaný nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 34/21).

[23] Soud si uvědomuje citlivost přezkumu krizových opatření přijatých vládou v průběhu nouzového stavu, nicméně jak uvedl také rozšířený senát ve svém rozsudku, *nemohou si soudy své kompetence libovolně rozšiřovat s tím, že to bude v zájmu vyššího dobra. Expanzivní výklad soudních pravomocí by nepřispěl k ochraně zákonnosti a hodnot právního státu.*

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 19. ledna 2022

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu

