



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudců Sylvy Šiškeové a Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Mgr. L. H.**, proti žalovanému: **předseda Krajského soudu v Plzni**, Veleslavínova 21/40, Plzeň, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2021, čj. 43 A 9/2021 - 140,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce, který je advokátem, podal dne 14. 10. 2020 ke Krajskému soudu v Plzni žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Domáhal se, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v zásazích spočívajících v užití částí opatření předsedy soudu vůči žalobci. Tato opatření byla vydána za účelem zajištění chodu soudu v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19. Dále se žalobce domáhal určení, že tři pokyny předsedů senátů, resp. pověřeného člena senátu (dále jen „předseda senátu“) tohoto soudu, učiněné při různých civilních a trestních soudních jednáních, jimiž byl žalobce vyzván k nasazení ochrany úst a nosu, resp. k překrytí výfukového filtru respirátoru, byly nezákonné.

[2] NSS usnesením ze dne 18. 1. 2021, čj. Nad 189/2020-23, přikázal věc k projednání a rozhodnutí Krajskému soudu v Praze, neboť z důvodu tzv. systémové podjatosti nebylo možné u Krajského soudu v Plzni sestavit senát. Krajský soud v Praze žalobu v části vztahující se k pokynům předsedů senátů při jednání odmítl, ve zbytku ji zamítl.

[3] Krajský soud dospěl k závěru, že oprávnění předsedy senátu upravovat průběh řízení plyne bezprostředně z procesních předpisů a je výkonem soudnictví, nikoli veřejné

správy. Z tohoto důvodu nemají soudy ve správním soudnictví pravomoc přezkoumávat postup předsedy senátu. Ve vztahu k tvrzenému zásahu spočívajícímu v užití opatření předsedy soudu krajský soud shledal, že nebyly naplněny podmínky ustáleného algoritmu pro posuzování zásahových žalob tak, jak byl vymezen v rozsudku NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS. Podle krajského soudu nemohl předseda soudu svým opatřením založit pravomoc předsedů senátů k uložení povinnosti užít ochrany úst a nosu, jak tvrdil žalobce, nýbrž pouze ve svém opatření respektoval jejich již existující procesní oprávnění. Ve vztahu ke zbylým žalobním bodům pak nebylo prokázáno, že by se toto opatření jako interní akt negativně projevilo ve stěžovatelově právní sféře. V některých částech ani žalobce zásah do svých práv netvrdil (např. zmínil pouze *možnost* být vyveden justiční stráží).

II. Kasační stížnost

[4] Žalobce (stěžovatel) v úvodu kasační stížnosti namítá, že krajský soud neprovedl „ústavněprávní“ (patrně *ústavně konformní*) výklad občanského soudního řádu, trestního řádu, zákona o soudech a soudcích, zákona o ochraně veřejného zdraví, správního řádu a soudního řádu správního. Krajský soud dále nezjistil řádně skutkový stav věci, neboť nebylo postaveno na jisto, podle jakého právního předpisu soudci Krajského soudu v Plzni vůči stěžovateli jednali.

[5] K otázce tvrzeného nesprávného právního posouzení přípustnosti a důvodnosti žaloby odkazuje stěžovatel na rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2019, čj. 6 As 241/2018 - 25, od jehož závěrů se krajský soud odchýlil. Dále uvádí, že výzvy směřované proti němu byly činěny před zahájením jednání. Pro správné posouzení věci je nezbytné zjistit, zda k výzvě došlo před zahájením jednání, či poté. Skutková zjištění k této skutečnosti však chybí.

[6] Stěžovatel má za to, že v dané věci nelze vyloučit užití § 121 odst. 5 zákona o soudech a soudcích, na což odkazuje v rozsudku i krajský soud. Právní hodnocení krajského soudu znamená, že procesní předpisy opravňují soudce v podstatě k čemukoli. Soudce ani předseda soudu podle stěžovatele nejsou orgány ochrany veřejného zdraví a nemají pravomoc činit úkony tomuto orgánu svěřené zákonem. Příslušné oprávnění nelze podle stěžovatele dovozovat ani z obecně formulované pravomoci předsedy senátu *řídít soudní jednání*.

[7] Stěžovatel dále tvrdí, že pokud nebylo zahájeno jednání v konkrétní právní věci, jedná každý soudce podle zákona o soudech a soudcích. Dále se odvolává na pokyn žalovaného justiční stráží, který ukládá zajištění součinnosti předsedům senátů, samosoudcům a funkcionářům soudu a v krajním případě počítá až s vyvedením osoby odmítající použít ochranu dýchacích cest. Řízení a organizaci jednání stěžovatel podřazuje pod § 119 odst. 3 zákona o soudech a soudcích, neboť jde o činnost, která nezbytně předchází zahájení jednání.

[8] Žalovaný podle stěžovatele v opatření soudcům umožnil stanovit výjimku z výjimky obsažené v příslušném mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví, což mimořádné opatření nepřipouští. V tom tkví nezákonnost opatření žalovaného, který jednal *ultra vires* a porušil dělbu moci.

pokračování

[9] Dále stěžovatel polemizuje se závěrem, že nebyla naplněna pátá podmínka algoritmu pro posouzení nezákonného zásahu. Uvádí, že účinky opatření působily navenek přímo vůči němu. Bezprostřední zásah do své právní sféry spatřuje právě v jednání předsedů senátů, kteří mu nařizovali nasazení roušky. Stěžovatel má za to, že prokázal přímý vztah mezi zásahem do svých práv a účinky opatření žalovaného. Zároveň je přesvědčen, že není zapotřebí, aby byl zásah adresován přímo jemu v podobě individuálního právního aktu, neboť spočívá v účincích (důsledcích) opatření žalovaného.

[10] Podle stěžovatele jsou dány zcela výjimečné okolnosti, za nichž lze účinky opatření žalovaného považovat za zásah podle § 82 s. ř. s., byť je zprostředkován jiným orgánem veřejné moci (předsedou senátu). Předsedové senátů postupovali jako adresáti opatření žalovaného, které pro ně bylo závazné.

[11] Stěžovatel dále namítá, že se krajský soud zabýval pouze vedením řízení o vydání opatření obecné povahy, aniž posoudil možnost uplatnění práv dotčených osob. Posouzení přípustnosti stěžovatelovy žaloby je projevem libovůle krajského soudu. Ten totiž nevyplnil mezeru v právu, kterou stěžovatel spatřuje v absenci úpravy umožňující předsedovi senátu uložit užití ochrany úst a nosu před zahájením jednání.

[12] Následně stěžovatel upozorňuje na princip bezrozpornosti právního řádu, z čehož dovozuje, že nelze vyloučit užití analogie zákona. Dále obsáhle popisuje povahu veřejných subjektivních práv zaručených Listinou základních práv a svobod. Posléze stěžovatel rozsáhle cituje judikaturu Ústavního soudu vztahující se k metodám výkladu práva. Nelze-li ústavně konformně vyložit a užít příslušná ustanovení zákona o soudech a soudcích a procesní předpisy se stěžovatelem identifikovanou mezerou v právu, je namístě věc předložit Ústavnímu soudu.

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Ač je stěžovatelova argumentace značně rozsáhlá, v zásadě polemizuje pouze s právním názorem krajského soudu o povaze opatření přijatých předsedy senátů při soudních jednáních, jichž se stěžovatel účastnil. Možným nezákonným zásahům v jiných souvislostech se stěžovatel věnuje okrajově. Tomu odpovídá i míra pozornosti, kterou jim NSS věnoval při posuzování kasační stížnosti.

[16] Krajský soud se ve svém rozsudku podrobně zabýval povahou oprávnění předsedů senátů při řízení jednání (zejm. v bodech 18 až 35). Pečlivě vysvětlil, za jakých okolností se soudci podílejí též na výkonu státní správy soudů. Zároveň dovedl, že z hlediska dělby moci a soudcovské nezávislosti je zcela nepřípustné, aby soudce v téže věci vykonával soudnictví (rozhodovací činnost) a současně státní správu soudů. Pokyny předsedů senátů při jednáních proto nutně musí být výkonem moci soudní na základě procesních předpisů a jako takové nemohou být ovlivňovány úkony předsedy soudu ani nemohou být

přezkoumávány ve správním soudnictví. S tímto právním názorem krajského soudu se NSS ztotožňuje.

[17] Stěžovatel tvrdí, že v řízení před krajským soudem nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, neboť nebylo postaveno na jisto, podle jakých předpisů měl být vůči němu nezákonný zásah veden. Stěžovatel se dále domnívá, že jestliže nebylo v konkrétní věci zahájeno řízení, postupuje soudce podle zákona o soudech a soudcích. Tento názor je však mylný. Použití procesních předpisů (a s ním výkon soudnictví) nezačíná a nekončí zahájením a skončením příslušného soudního roku (jednání, hlavního líčení, veřejného či vazebního zasedání atd.). Právě naopak – soudy zcela rutinně činí podle procesních předpisů úkony „mimo soudní síň“, například v případě předvolání. Jestliže příslušné procesní předpisy (§ 117 o. s. ř., § 203 trestního řádu, § 49 odst. 4 s. ř. s.) ukládají předsedovi senátu zajistit řádný průběh jednání, naplnění smyslu těchto ustanovení pojmově vyžaduje činnost předsedy senátu již před zahájením jednání, a to i vůči osobám, které se jednání mají zúčastnit. Pro posouzení toho, zda jde o výkon veřejné správy, nebo o výkon soudnictví, je tedy okamžik zahájení jednání bez významu. Krajský soud detailně zdůvodnil, proč mohly být pokyny předsedů senátů vydány pouze na základě procesních předpisů. Stěžovatelova námitka, že krajský soud nezjistil, podle kterého předpisu vůči němu bylo jednáno, je tak nedůvodná.

[18] Lichá je i stěžovatelova námitka, že soud, respektive žalovaný, si při ukládání povinnosti užít ochrany úst a nosu uzurpují pravomoc orgánu ochrany veřejného zdraví, která jim nepřísluší a kterou nelze podřadit pod oprávnění řídit soudní jednání. Primárním objektem, který předseda senátu svými opatřeními chrání, je nerušený průběh soudního jednání. Ochrana zdraví jednotlivých osob, které se jednání účastní, je až sekundárním projevem primárního objektu. Stejně tak nelze například tvrdit, že si předseda senátu neprávem nárokuje pravomoci policie, pokud zabráňuje fyzickému napadení mezi účastníky řízení.

[19] Ve vztahu k opatřením žalovaného pak lze uvést, že jistá forma jazykového výkladu by snad skutečně mohla stěžovatele vést k závěru, že žalovaný svým interním aktem zmocňuje předsedy senátů k tomu, aby stanovovali výjimky z obecných pravidel stanovených v mimořádných opatřeních Ministerstva zdravotnictví, jak na řadě míst své kasační stížnosti stěžovatel opakuje. Je to však sám stěžovatel, kdo rozsáhle cituje judikaturu vztahující se k metodám ústavně konformního výkladu práva. Právě logický a systematický výklad, jehož se stěžovatel dovolává, musí vést k závěru, že žalovaný ve svém opatření toliko konstatuje již existující oprávnění předsedů senátů, aniž by je sám zakládal. Ve vyvolání omylu způsobeného stěžovatelovým nesprávným výkladem opatření žalovaného však nezákonný zásah spatřovat nelze.

[20] Krajský soud podal podrobný výklad i k tomu, že opatření žalovaného nebyla v rozporu s mimořádnými opatření Ministerstva zdravotnictví, jak tvrdí stěžovatel, nýbrž s nimi byla v souladu a neodporovala jim (blíže viz bod 44 rozsudku krajského soudu).

[21] Nepřílehlavý je též stěžovatelův odkaz na rozsudek NSS čj. 6 As 241/2018 - 25. Toto rozhodnutí se zabývá možností zásahu do veřejných subjektivních práv prostřednictvím interních předpisů. Dále dovozuje, že pokud je na základě interního

pokračování

předpisu vůči adresátu veřejnosprávního působení postupováno nezákonně, pak je možné požadovat ochranu prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (bod 26 citovaného rozhodnutí). Zároveň však toto rozhodnutí zdůrazňuje, že správním soudům nepřísluší posuzovat interní předpisy abstraktně, nýbrž pouze v souvislosti s konkrétním zásahem (bod 23).

[22] Jak ale uvedl krajský soud, tvrzení ohledně konkrétních zásahů vůči stěžovateli byla značně vnitřně rozporná; v některých případech stěžovatel ani zásah netvrdil (srov. body 46 až 48 rozsudku krajského soudu). Nadto stěžovatel nenavrl žádné důkazy, kterými by prokázal konkrétní zásahy do své právní sféry. Ani v této části svého rozsudku tak krajský soud nepochybil, zamítl-li žalobu.

[23] Co se týče stěžovatelova tvrzení, že není zapotřebí, aby mu nezákonný zásah byl adresován v podobě individuálního právního aktu, lze uzavřít, že takovýto požadavek krajský soud ve svém rozsudku ani neuvádí. Stěžovatelova žaloba byla neúspěšná kvůli nenaplnění podmínky nezákonnosti (bod 45 rozsudku krajského soudu) a podmínky přímého zasažení (bod 46). Nadto lze poukázat na to, že čtvrtá podmínka testu nezákonného zásahu spočívá v tom, že zásah *není* rozhodnutím (viz rozsudek čj. 2 Aps 1/2005 - 65). Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem totiž slouží jako subsidiární nástroj ochrany práv v případech, kdy nelze užít žalobu proti rozhodnutí, která poskytuje ochranu primárně proti individuálním správním aktům. Uvedené skutečnosti tedy stěžovatelovu logiku ohledně zprostředkování zásahu individuálním právním aktem ještě více podlamují.

[24] Stěžovatelova zmínka o tom, že se krajský soud zaobíral pouze vedením řízení o opatření obecné povahy a opomněl posoudit možnost uplatnění práv v rámci přezkumného řízení v souladu se zákonem o ochraně veřejného zdraví, je také bezpředmětná. Krajský soud se ve svém rozsudku nikde nevěnoval vedení řízení o opatření obecné povahy. Opatření žalovaného ostatně ani nejsou opatřeními obecné povahy, tedy externím správním aktem. Naopak sám stěžovatel jinde ve své kasační stížnosti prosazuje názor, že opatření žalovaného jsou interními akty. Ze spisu také nevyplyvá žádná zmínka o vedení jakéhokoli přezkumného řízení. V celkovém kontextu pak není zřejmé, co měl stěžovatel touto pasáží na mysli.

[25] NSS nesdílí ani přesvědčení stěžovatele o výskytu mezery v právu, kterou údajně krajský soud nevyplnil. Stěžovatel tuto mezeru spatřuje patrně v tom, že podle jeho názoru neexistuje právní úprava, která by se vztahovala na oprávnění předsedy senátu před zahájením jednání. Jak již však vyložil krajský soud i NSS, tuto situaci řeší příslušné procesní předpisy, tedy zejména občanský soudní řád, trestní řád či soudní řád správní.

[26] Konečně ani stěžovatelův podnět k podání návrhu Ústavnímu soudu neshledal NSS důvodným. Z kasační stížnosti ostatně ani nevyplyvá, v čem by tato domnělá protiústavnost příslušných ustanovení procesních předpisů a zákona o soudech a soudcích měla spočívat. Stěžovatel pouze obecně zmiňuje pravidla spravedlivého procesu, nerušený výkon advokacie a možnost zásobovat své tělesné orgány vzduchem. Ustanovení procesních předpisů, která ukládají předsedovi senátu řídit soudní jednání, představují v demokratickém právním státě nezbytné oprávnění, které zabezpečuje řádný a efektivní

výkon soudnictví. Případné excesy či nezákonnosti v konkrétních věcech na tom ničeho nemění a je nezbytné je zhojit příslušnými procesními prostředky. Ani na § 119 odst. 3 zákona o soudech a soudcích nelze spatřovat nic protiústavního. Jak detailně vysvětlil ve svém rozsudku krajský soud, není přípustné, aby soudce vykonával státní správu současně s výkonem soudnictví v téže věci. Tento princip však nebrání tomu, aby se soudce podílel na výkonu státní správy v jiných případech, jak toto ustanovení umožňuje.

III. Závěr a náklady řízení

[27] Z výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[28] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému v tomto řízení nevznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 21. července 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu