

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Mgr. V. Z., Ph.D.,** zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalovaným: **1) vláda**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, **2) Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2021, č. j. 11 A 16/2021-54,

takto:

I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2021, č. j. 11 A 16/2021-54, **se** v části, jíž byla odmítnuta žaloba proti žalovanému 2) **ruší** a věc **se v tomto rozsahu vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost **se** ve vztahu k žalované 1) **zamítá.**

III. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve vztahu k žalované 1).

IV. Žalované 1) **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala žalobu na vyslovení, že nevydání krizových a mimořádných opatření v době šíření spalniček představovalo nezákonný zásah. Městský soud žalobu

odmítl, protože jednání uvedená v žalobě nemohla být nezákonným zásahem. Vláda nevystupuje při vydávání krizových opatření jako správní orgán, ale jako orgán ústavní, proto se po ní nelze zásahovou žalobou domáhat vydání krizového opatření. Ministerstvo zdravotnictví vydává podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, opatření obecné povahy, nicméně nevydání opatření obecné povahy nelze považovat za nezákonný zásah. Nečinnost ministerstva navíc není přímo zaměřena na stěžovatelku, která nemá k nevydání mimořádných opatření bližší vztah než ostatní. Ministerstvo také nemá povinnost mimořádná opatření vydávat, záleží na jeho úvaze.

[2] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení městského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Odkazuje na rozpor v odůvodnění městského soudu, který nejprve tvrdí, že nevydání opatření obecné povahy nelze považovat za nezákonný zásah, aby pak odlišoval nynější věc od případů, kdy NSS dovodil, že se zásahovou žalobou lze bránit proti nevydání opatření obecné povahy. Stěžovatelka také v zákoně shledává povinnost ministerstva jednat, pokud je ohroženo zdraví a život jednotlivců epidemií nakažlivého onemocnění. Odvolává se přitom na pozitivní závazky státu v souvislosti s čl. 2 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a cituje judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.

[3] Vláda se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěry městského soudu a potvrzuje, že při vydávání krizových opatření nevystupuje jako správní orgán, ale jako orgán ústavní. Ministerstvo zdravotnictví ve vyjádření ke kasační stížnosti taktéž souhlasí se závěry městského soudu a dodává, že vydání mimořádného opatření se nelze domáhat zásahovou žalobou, neboť by tak soud nahrazoval jeho úvahu a nepřípustně zasahoval do výkonné moci. Oba žalovaní navrhli zamítnutí kasační stížnosti.

II. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[4] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je přípustná a lze ji projednat. Poté přezkoumal napadené usnesení ze stěžovatelkou uplatněných důvodů a shledal, že kasační stížnost je důvodná.

[5] Nejprve je nutné předeslat, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. NSS se pak může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli. Nedochází tedy k přezkumu námitek směřujících do merita původní věci.

[6] Městský soud odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože žalobou vymezené jednání (resp. absence jednání) nemůže být nezákonným zásahem. Městský soud nejprve vyslovil právní názor, že zásahovou žalobou se nelze domáhat vyslovení, že nevydání opatření obecné povahy představuje nezákonný zásah. Tomu však přisvědčit nelze. Nečinnost správního orgánu může za situace, kdy je povinen konat, představovat

nezákonný zásah. Stěžovatelka se zároveň nemůže domáhat soudní ochrany při nečinnosti správního orgánu s vydáním opatření obecné povahy pomocí tzv. nečinnostní žaloby podle § 79 s. ř. s., protože ta se vztahuje pouze k povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, odst. 21). V úvahu tedy přichází pouze žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Podle judikatury NSS, např. rozsudků ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016-58, odst. 22, a ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86, odst. 31, na který stěžovatelka v kasační stížnosti správně poukázala, nevydání opatření obecné povahy nezákonný zásah představovat může.

[7] Městský soud navíc hodnotil, jestli byl zásah namířen přímo vůči stěžovatelce, což už však spadá pod meritorní posouzení jako první podmínka důvodnosti zásahové žaloby, tedy že je žalobce přímo zkrácen na svých právech (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS). Takto NSS v rozsudku ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016-58, odst. 22, posuzoval, zda byla stěžovatelka zkrácena na svých právech neprovedením změny územního plánu (tedy nevydáním opatření obecné povahy) ve vztahu k jejím pozemkům.

[8] Odmítnout zásahovou žalobu pro chybějící připustitelné tvrzení nezákonného zásahu je však možné pouze tehdy, pokud je *„zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem' ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s.“* Je třeba zdůraznit, že nemožnost, aby tvrzené jednání mohlo být zásahem, musí být zjevná a nepochybná. Soud tak bude přihlížet k závěrům judikatury, podle které nezákonným zásahem nejsou a nemohou být např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení. Existuje-li rozumná pochybnost, je nutné za splnění dalších procesních podmínek žalobu věcně projednat (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS, odst. 63; rozsudek byl později zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, nicméně z důvodu posouzení otázky včasnosti zásahové žaloby, citované závěry tedy nadále obstojí – viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, publ. pod č. 4178/2021 Sb. NSS, odst. 115).

[9] Minimálně rozumná pochybnost zde existuje, protože nevydání opatření obecné povahy lze za určitých okolností prohlásit za nezákonný zásah. Městský soud tak měl v souladu s výše citovaným rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 7 As 155/2015-160, odst. 63, zkoumat splnění dalších podmínek věcné projednatelnosti žaloby, a pokud by byly splněny, žalobu věcně projednat.

[10] I přes výslovnou námitku stěžovatelky nebude nyní NSS přezkoumávat právní názor městského soudu ohledně míry uvážení, kterou mají příslušné orgány při výběru nástrojů podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví během epidemie. Tato otázka totiž není rozhodná pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, které NSS přezkoumává jen v rozsahu důvodu v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. NSS již dospěl k závěru, že odmítnutí zásahové žaloby z uvedeného důvodu bylo nezákonné, takže by bylo předčasné přezkoumávat otázky spadající do věcného posouzení.

[11] Jelikož stěžovatelka neuvedla žádnou argumentaci k důvodu, o který městský soud opřel výrok o odmítnutí žaloby ve vztahu k žalované 1, tj. ohledně vydávání krizových opatření vládou jako ústavním orgánem, NSS kasační stížnost v tomto rozsahu zamítl. Přestože stěžovatelka obecně argumentuje pozitivními závazky státu, resp. moci výkonné, jednat v případě výskytu epidemie, nijak konkrétně nerozporuje závěry městského soudu, že se vláda jako ústavní orgán nemůže nevydáním krizového opatření dopustit nezákonného zásahu. NSS proto nepřistoupil k odmítnutí kasační stížnosti pro absenci důvodů, ale k jejímu zamítnutí, protože předložené kasační námitky nesměřovaly na správný cíl a jsou proto nedůvodné. I když výrok I. napadeného usnesení toliko „odmítá žalobu“, je nutné ho vykládat v kontextu celého usnesení, zejména jeho záhlaví (výrok tak tvoří faktickou jednotu se záhlavím), jak připomněl rozšířený senát v usnesení ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019-81, publ. pod č. 4368/2022 Sb. NSS, odst. 30. Výrok I. napadeného usnesení je tedy nutné vyložit tak, že jím byla odmítnuta žaloba na ochranu před nezákonným zásahem vlády a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem Ministerstva zdravotnictví. Skutečnost, že městský soud použil při formulaci výroku jednotné číslo, vadu nepředstavuje, výrok byl jasný (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2012, č. j. 2 Ans 12/2011-134).

[12] Nejvyšší správní soud pro nezákonnost zrušil usnesení městského soudu ve vztahu k Ministerstvu zdravotnictví a věc v této části vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve vztahu k vládě kasační stížnost zamítl. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti proti usnesení ve vztahu k Ministerstvu zdravotnictví rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Výroky III. a IV. se opírají o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka byla procesně neúspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve vztahu k žalované 1 (vládě). Vládě, která má právo na náhradu nákladů řízení, jelikož NSS zamítl kasační stížnost týkající se jejího tvrzeného zásahu do práv stěžovatelky, nevznikly v tomto řízení žádné náklady nad rámec jejích úředních povinností.

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

V Brně dne 22. března 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu