



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) Darumatea s.r.o.**, se sídlem Dittrichova 2024/5, Praha 2, a **b) D. T.**, oba zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalovaným: **1) vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, a **2) Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti II. a V. výroku usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2020, č. j. 3 A 132/2020 - 85,

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 d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podstatou nynější věci je otázka pravomoci správních soudů k projednání žaloby směřující proti krizovému opatření vlády, jímž byla omezena či zakázána přítomnost veřejnosti v provozovných stravovacích služeb, respektive proti účinkům tohoto opatření ve sféře jednotlivce.

[2] Žalobci (dále „stěžovatelé“) se kasační stížností domáhají zrušení II. výroku v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla odmítnuta jejich žaloba proti nezákonnému zásahu žalované 1) (dále jen „vláda“), spatřovanému ve vydání a vynucování zákazu přítomnosti veřejnosti v provozovných stravovacích služeb. Kasační stížnost směřuje též proti V. výroku usnesení, kterým bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení, jelikož se jedná o závislý výrok ve smyslu § 109 odst. 3, věty za středníkem, zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Podanou žalobou se stěžovatelé domáhali jednak určení nezákonnosti zásahu, ke kterému došlo dne 1. 12. 2020 vykázaním zákazníků z provozovny stěžovatele a) a omezováním jeho podnikání, a zásahu z téhož dne směřovanému proti stěžovateli b), kterému zasahující policisté zamezovali v politickém působení realizovaném v téže

provozovně. V této části byly žaloby výrokem I. napadeného usnesení vyloučeny k samostatnému projednání a nejsou předmětem projednávané věci.

[4] Dále se stěžovatelé domáhali určení nezákonnosti zásahu spatřovaného ve vydání a vynuovení zákazu přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb (např. restaurace, hospody a bary), dopadajícího na stěžovatele a) od 14. 10. 2020 do 2. 12. 2020. O této žalobě městský soud rozhodl napadeným II. výrokem svého usnesení, kterým žalobu odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s.

[5] Městský soud vyšel při svém posouzení z toho, že stěžovatelé svojí žalobou ve skutečnosti směřují proti jednotlivým krizovým opatřením, přijatým usnesením vlády ze dne 12. 10. 2020 č. 1021 (č. 407/2020 Sb.), usnesením vlády ze dne 21. 10. 2020 č. 1079 (č. 425/2020 Sb.), usnesením vlády ze dne 26. 10. 2020 č. 1103 (č. 432/2020 Sb.), usnesením vlády ze dne 30. 10. 2020 č. 1116 (č. 447/2020 Sb.), usnesením vlády ze dne 16. 11. 2020 č. 1192 (č. 465/2020 Sb.) a usnesením vlády ze dne 20. 11. 2020 č. 1201 (č. 477/2020 Sb.); jedině jejich prostřednictvím mohla vláda zasáhnout do práv právnických a fyzických osob. Skutečnost, že vládní činitelé vyzývají k dodržování krizových opatření, sama o sobě znaky zásahu (ani nezákonnosti) nenesou.

[6] Uvedená opatření mají povahu jiného právního předpisu, jak plyne z usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20. K přezkumu podzákonných právních norem je však nadán toliko Ústavní soud [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy], který je dle čl. 83 Ústavy České republiky orgánem ochrany ústavnosti, přičemž výsledek tohoto přezkumu Ústavním soudem je v České republice s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy právně závazný. Správní soud k přezkumu těchto právních předpisů pravomoc nemá a stěžovatelé se tedy nemohou domáhat jejich přezkumu ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 – 80, *per analogiam*). Ve správním soudnictví se mohou bránit pouze proti konkrétním dopadům uvedených opatření do svých práv, což učinili žalobami vyloučenými k samostatnému projednání (viz bod [3] tohoto rozsudku).

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatelé úvodem kasační stížnosti prezentovali argumentaci týkající se odmítnutí návrhu z důvodu jejího podání osobou zjevně neoprávněnou. Vzhledem k tomu, že není zřejmé, jaký vztah mají tyto argumenty k nynější věci, považuje Nejvyšší správní soud za zbytečné dále rozvádět jejich obsah.

[8] K podstatě věci především namítali, že účinky jiného právního předpisu mohou podle recentní judikatury městského soudu (rozsudku ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020 – 141) představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. a jednotlivci je třeba zajistit právo na přístup k soudní ochraně. Ostatně také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 – 100, uvedl, že by bylo v rozporu s principy právního státu, pokud by soud neměl možnost přezkumu mimořádného opatření, ač zrušeného, pokud jím došlo k zásahu do konkrétních práv a svobod jednotlivců.

[9] Městský soud dle názoru stěžovatelů nemohl dospět k závěru, že výzvy vládních činitelů k dodržování krizových opatření nenesou samy o sobě znaky zásahu (ani nezákonnosti), aniž by předtím posoudil, zda byla krizová opatření vydána v souladu se zákonem.

[10] Výzvami, které v žalobě konkrétně označili, přitom bylo fakticky vynuovení dodržování krizových opatření a jednalo se tedy o zásah ve smyslu legislativní zkratky

pokračování

v § 82 s. ř. s. Výroky prezidenta republiky jsou také způsobilé být zásahem moci výkonné do základních práv jednotlivce (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2018, č. j. 30 Cdo 5848/2016 – 186) a lze se proti nim bránit zásahovou žalobou (srovnej rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2016, č. j. 22 Co 207/2016 – 120).

[11] V této souvislosti dále uvedli, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu může být zásahem i takové jednání správního orgánu, které není konkrétně a individuálně namířeno proti adresátu veřejné správy, stačí, pokud se projeví v jeho právní sféře (rozsudky ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015 – 57, a ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014 – 32).

[12] V doplnění kasační stížnosti se věnovali otázce opodstatněnosti epidemiologických opatření. Vzhledem k tomu, že se i tyto argumenty zcela mívají s podstatou věci, Nejvyšší správní soud je pro nadbytečnost nerekapituluje.

III. Vyjádření vlády a replika stěžovatelů

[13] Vláda podala ke kasační stížnosti podrobné vyjádření, opřené o hojné odkazy na judikaturu Ústavního i Nejvyššího správního soudu. Obsah vyjádření lze stručně shrnout následovně.

[14] Vláda především zdůrazňuje, že právním předpisům nelze přiznat povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jejich materiálním znakem je mj. obecnost co do subjektu právní normy. Nejedná se tedy o zásah přímo zaměřený proti konkrétní osobě.

[15] Totéž lze konstatovat o účincích právního předpisu. Pojmovým znakem každé právní normy je její závaznost a aspiruje tedy na vyvolání určitých účinků, respektive důsledků do práv subjektů, na něž se vztahuje. Pokud soudy dospěly k závěru, že právní předpis nepředstavuje zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., pak tím nepochybně měly na mysli též účinky těchto právních předpisů.

[16] Správní soudy nemají pravomoc k abstraktní kontrole norem a tento nedostatek pravomoci nelze obcházet tím, že by posuzovaly a přezkoumávaly účinky právních předpisů, aniž by došlo ke konkrétní aplikaci právního předpisu správním orgánem vůči konkrétnímu jednotlivci.

[17] Stěžovateli citovaný rozsudek městského soudu sp. zn. 14 A 45/2020 je zcela ojedinělý a jeho závěry rozporné s ustálenou judikaturou. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 34/2020 právní názor stěžovatelů nepodporuje.

[18] Vláda dodala, že pouhými výzvami k dodržování právních předpisů ze strany kohokoli nemůže být nikdo na svých právech dotčen nebo zkrácen a o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. se tedy jednat nemůže. Tyto výzvy navíc nebyly adresovány konkrétně stěžovatelům a „představitelé vlády“ v takových situacích nevystupují a nemohou vystupovat jako správní orgán ve smyslu § 4 s. ř. s.

[19] Závěr městského soudu považuje za zákonný a souladný s judikaturou. Navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti.

[20] Stěžovatelé podali k vyjádření vlády repliku, jejímž obsahem je sdělení o vydání usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21. Ústavní soud v něm konstatoval, k jakému závěru dospěl městský soud v citovaném rozsudku sp. zn. 14 A 45/2020, a uvedl, že bude na správních soudech, aby vyložily, zda a případně

za jakých podmínek se lze bránit zásahovou žalobou proti konkrétním důsledkům krizového opatření.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[21] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[23] Předně ve shodě s městským soudem uvádí, že krizová opatření vlády, citovaná v bodě [5] tohoto rozsudku, jimiž byla určitým způsobem omezena či zakázána přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb (způsob a míra tohoto omezení se v jednotlivých časových obdobích mezi 14. 10. 2020 a 12. 12. 2020 lišily), mají povahu jiných právních předpisů ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) či čl. 95 odst. 1 Ústavy, jak již konstatoval Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 111/20, ve spojení s citovaným nálezem Pl. ÚS 8/20.

[24] K abstraktnímu přezkumu a případnému zrušení jiných právních předpisů má pravomoc výlučně Ústavní soud, navíc nikoli na návrh jednotlivce [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů]. Správní soudy mohou „pouze“ posoudit jejich soulad se zákonem či mezinárodní smlouvou (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a eventuálně je v konkrétním případě neaplikovat.

[25] Absenci pravomoci k přezkumu jiného právního předpisu pochopitelně nelze obcházet teoretickou konstrukcí, podle které lze v řízení o zásahové žalobě (§ 82 a násl. s. ř. s.) přezkoumat a případně konstatovat nezákonnost účinků právního předpisu ve sféře jednotlivce. Tím by v podstatě došlo k popření výše uvedených pravidel.

[26] Z těchto úvah vycházel i městský soud v citované věci sp. zn. 14 A 45/2020; stěžovateli vyzdvihované závěry tohoto rozsudku nebyly obecné, ale mířily na zcela výjimečné případy. Takový zcela výjimečný případ viděl městský soud v situaci, kdy sporné ustanovení krizového opatření bylo určeno přímo žalobkyni jako člence vymezené skupiny přeshraničních pracovníků v Německu, v případě vycestování by aplikace tohoto ustanovení byla nikoliv pouze pravděpodobná, ale prakticky jistá, a z důvodu její rodinné situace (šlo o matku samoživitelku, která se sama starala o dvě děti) po ní nebylo možné rozumně vyžadovat, aby se podrobila individuální aplikaci daného pravidla, tedy nevpuštění zpět do České republiky. V takové situaci přijal žalobu k věcnému projednání, neboť stěžovatelka neměla žádnou jinou účinnou ochranu svého práva.

[27] Nejvyšší správní soud není odkazovaným rozsudkem městského soudu vázán a nepovažuje za nutné ani vhodné vyjadřovat se k jeho zákonnosti. Na první pohled je nicméně zřejmé, že okolnosti nynější věci byly zcela odlišné a nesvědčí o takovém vztahu stěžovatelů k pravidlům krizového opatření, který vedl městský soud k volbě výše uvedeného specifického postupu. Jinými slovy, i kdyby Nejvyšší správní soud vzal za svou argumentaci shrnutou v předchozím odstavci, na výsledku by se nic nezměnilo, jelikož v nynější věci stěžovatelé ani netvrdí, že by o nějakou specifickou situaci šlo. Ochrany svých práv se tedy mohou domáhat v řízení týkajícím se konkrétní aplikace práva, jak ostatně také učinili, neboť zásahovou žalobou napadli též konkrétní zásahy ze dne 1. 12. 2020 (viz bod [3] tohoto rozsudku).

pokračování

[28] Nic jiného nevyplývá ani z judikatury Nejvyššího správního soudu citované v kasační stížnosti. Rozsudek sp. zn. 8 As 34/2020 se týkal opatření obecné povahy, k jejichž přezkumu mají správní soudy – na rozdíl od právních předpisů – pravomoc (viz § 101a a násl. s. ř. s.). Argumentace ohledně toho, co je třeba rozumět přímým zaměřením zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., není způsobila zvrátit závěr o absenci pravomoci správních soudů k přezkumu napadených krizových opatření vlády.

[29] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobu pro nedostatek pravomoci odmítl. Na tomto místě pouze doplňuje, že městský soud měl správně odkázat na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nikoli na písm. d) téhož ustanovení (důvodem odmítnutí žaloby byl nedostatek podmínek řízení spočívající v nedostatku pravomoci soudu). Uvedené formální pochybení však nemá na zákonnost napadeného usnesení žádný vliv.

[30] Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že argumentaci stěžovatelů, dle které jsou nezákonným zásahem „výzvy vládních činitelů“ k dodržování opatření, hodnotí jako zcela mylnou. Je evidentní, že se nejedná o závazné výzvy, ale politická vyjádření, jejichž účelem je přesvědčit adresáty, aby opatření dodržovali, nikoli něco závazně stanovovat či vynuocovat. Vzhledem k tomu, že tyto výzvy nemají právní závaznost, nemůže se z povahy věci jednat o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Nejsou splněny ani další pojmové znaky dle citovaného ustanovení, s ohledem na absurditu vznesené argumentace Nejvyšší správní soud považuje za zbytečné se k této problematice dále vyjadřovat.

V. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé, kteří neměli ve věci úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Vládě České republiky v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

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

V Brně dne 4. února 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu