



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **M. J.**, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalované: **vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2021, čj. 11 A 14/2021-62,

takto:

- I.** Kasační stížnost proti výroku II. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2021, čj. 11 A 14/2021-62, **se odmítá.**
- II.** Ve zbytku **se** kasační stížnost **zamítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně brojila u Městského soudu v Praze žalobou proti nezákonnému zásahu žalované. Nezákonný zásah spatřovala v neumožnění vycházek své tety, B. M., mimo zařízení Domov u fontány a neumožnění účasti tety na rodinném setkání 26. 12. 2020. Tohoto zásahu se měla žalovaná dopustit v důsledku přijetí krizového opatření usnesením č. 1370 z 21. 12. 2020, č. 578/2020 Sb., kterým ode dne 22. 12. 2020 všem poskytovatelům sociálních služeb, poskytujícím sociální služby domov pro seniory a domov se zvláštním režimem, aby v případě vycházky uživatelů mimo objekt nebo areál zařízení, ve kterém je poskytována sociální služba, a to po dobu trvání nouzového stavu, byly splněny tyto podmínky dané krizovým opatřením (dále jen „krizové opatření“).

[2] Žalobkyně v žalobě uvedla, že pobyt seniorů mimo domov byl podmíněn zcela nesplnitelnými podmínkami. V důsledku postupu vlády se nemohla zúčastnit rodinného setkání

za přítomnosti své tety. Tím bylo zasaženo do jejího práva na ochranu soukromého a rodinného života a do práv její tety. Přípustnost zásahové žaloby dovodila z usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21, podle něhož se lze proti konkrétním důsledkům krizového opatření vlády bránit právě zásahovou žalobou. Přípustnost zásahové žaloby dovodil také městský soud v rozsudku ze dne 11. 11. 2020, čj. 14 A 45/2020-141, podle něhož účinky jiného (podzákonného) právního předpisu mohou představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Žalobkyně rovněž navrhla rozšíření žaloby o požadavek, aby soud zakázal žalované pokračovat v nezákonném zásahu spočívajícím v neumožnění vycházek tety žalobkyně mimo domov důchodců. Žalobkyně svůj návrh na rozšíření žaloby odůvodnila tím, že žalovaná nezákonně vyhlásila 14. 2. 2021 nezákonný nouzový stav.

[3] Městský soud žalobu výrokem I. odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s tím, že žalobou vymezený zásah nemůže představovat nezákonný zásah podle § 82 s. ř. s. Krizové opatření, s jehož dopady žalobkyně spojuje nezákonný zásah, je dle judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu jiným právním předpisem ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) a čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR. Judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu je ustálena v závěru, že obecné působení právních předpisů není individuálním zásahem, proti němuž by bylo možné směřovat zásahovou žalobou. Jestliže zásahovou žalobou pak nelze brojit proti důsledkům opatření obecné povahy, tím spíše se jí nelze bránit proti důsledkům právního předpisu. Chybějící pravomoc k přezkumu jiného právního předpisu nelze obcházet konstrukcí, podle které by bylo možné v řízení o zásahové žalobě konstatovat nezákonnost účinků právního předpisu ve sféře jednotlivce.

[4] Městský soud současně konstatoval, že si je vědom odlišného názoru vysloveného v rozsudku téhož soudu čj. 14 A 45/2020-141, s nímž se však neztotožnil. Rozlišení mezi krizovým opatřením jako právním předpisem, jehož zákonnost nemůže správní soud abstraktně přezkoumat, a důsledky krizového opatření na individuálního žalobce, není případné. V případě vyhovění takové zásahové žalobě by to totiž znamenalo, že krizové opatření by nemohlo být na konkrétního adresáta vůbec aplikováno. Takové vyjímání osob z působnosti právního předpisu však správním soudům nepřísluší.

[5] Městský soud také zvažoval, zda původcem zásahu není jiný správní orgán než žalovaná. Vycházky svým jednáním totiž neumožnil provozovatel sociálních služeb – příspěvková organizace Domov u fontány. Poskytovatel sociálních služeb však při zákazu vycházek nejednal v rámci svěřené působnosti v oblasti veřejné správy, ale v rámci soukromoprávního smluvního vztahu. Domov u fontány nemohl být správním orgánem, který by byl původcem zásahu.

[6] Výrokem II. městský soud nepřipustil změnu (rozšíření) žaloby ze dne 15. 2. 2021. Nový zásah by byl zásahem trvajícím, který vznikl i v důsledku jiného krizového opatření, jež bylo vyhlášeno v návaznosti na nový nouzový stav, který je dle žalobkyně protiústavní. Dosavadní tvrzení a označené důkazy proto nemohly být podkladem pro řízení o tomto jiném zásahu. Navíc zásah spočívající v tvrzených důsledcích krizového opatření nemůže být zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[7] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla výrok I. usnesení městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a výrok II. z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[8] Závěr městského soudu o nedostatku podmínek řízení je nesprávný, neboť tím soud stěžovatelku zbavil jakékoliv soudní ochrany. Přitom stěžovatel poukazovala na rozsudek

pokračování

městského soudu čj. 14 A 45/2020-141, podle něhož mohou účinky jiného právního předpisu představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a rovněž na usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/21. Tímto usnesením se Ústavní soud přihlásil k citovanému rozsudku městského soudu a výslovně uvedl, že za určitých mimořádných okolností je možné se zásahovou žalobou bránit před konkrétními důsledky, které vyvolává krizové opatření s povahou právního předpisu. Městský soud však tuto judikaturu nenásleduje a jeho rozhodnutí tak odporuje zásadě *lex posterior*.

[9] Nepřezkoumatelnost napadeného usnesení stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud nereagoval na jeho argumentaci a ve vztahu k předchozímu rozsudku městského soudu pouze uvedl, že se s jeho závěry neztotožňuje. Nevysvětlil, proč by v této věci neměl být dán úzký vztah k předmětu regulace, jako tomu bylo v odkazovaném předchozím rozsudku městského soudu, v němž soud tento vztah nalezl u přeshraničních pracovníků (tzv. *pendlerů*). Stěžovatelka také doložila, jak na ni dopadá omezení týkající se její příbuzné.

[10] Stěžovatelka se dále domnívá, že krizové opatření není jiným právním předpisem, ale jde o opatření obecné povahy přezkoumatelné ve správním soudnictví. Žádný právní předpis pozitivně nestanovuje definiční znaky opatření obecné povahy, toliko správní řád vymezuje negativně, že jde o opatření, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), definuje krizové opatření v § 2 písm. c) tak, že se jedná o organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob. Navíc jak podle judikatury Ústavního soudu, tak Nejvyššího správního soudu je třeba k opatřením obecné povahy přistupovat materiálně, tj. zkoumat, zda příslušný akt naplňuje znaky opatření obecné povahy. Podle stěžovatelky jsou naplněny materiální znaky opatření obecné povahy. Soud si tak bude muset dát skutečně dobrou práci s odůvodněním, ze kterého bude seznatelné, jaký je rozdíl mezi krizovým a mimořádným opatřením, jinak bude argumentace soudu pouze účelová s cílem krytí vlády a bránit občanům v ochraně svých práv. Podle stěžovatele to může vést pouze k eskalaci společenského napětí a aktivaci práva na odpor podle čl. 23 Listiny základních práv a svobod.

[11] Městský soud pochybil také v tom, že nepřipustil změnu návrhu. Touto změnou chtěla reagovat na vydávání dalších opatření vlády. Bylo tedy na místě v souladu s aktuální judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 4. 6. 2020, čj. 6 As 88/2020-44, č. 4060/2020 Sb. NSS) umožnit změnu návrhu a umožnit tak reagovat na vydávání dalších opatření. Zde tak soud věc nesprávně právně posoudil a zatížil vadou. Fakticky se ale jedná rovněž o odmítnutí návrhu.

[12] S ohledem na vše uvedené stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby soud zavázal tím, že má žalobu posuzovat jako návrh na zrušení opatření obecné povahy.

[13] Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že se plně ztotožňuje se závěry napadeného usnesení. Podle ní městský soud napadeným usnesením nijak nevybočil z judikaturní linie, naopak to byl rozsudek městského soudu čj. 14 A 45/2020-141, který představoval ojedinělé vybočení z převládajícího názoru městského soudu. Se závěry citovaného rozsudku nesouhlasil ani Nejvyšší správní soud. Jiný názor neplyne ani z usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/21, v němž Ústavní soud pouze vyzval správní soudy, aby vyložily, zda a za jakých podmínek se lze bránit zásahovou žalobou proti konkrétním důsledkům krizového opatření.

[14] Nedůvodná je i námitka nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. Městský soud se otázkou přípustnosti zásahové žaloby zabýval podrobně a pouze skutečnost, že výslovně neuvedl usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/21, nemůže sama o sobě založit nepřezkoumatelnost.

[15] K námitce stěžovatele, že krizová opatření je třeba považovat za opatření obecné povahy, žalovaná uvedla, že obsahově (materiálně) i formálně jde o jiné právní předpisy, a to i ve smyslu judikatury Ústavního soudu. Regulace obsažená v krizových opatřeních má obecný normativní charakter, směřuje vůči obecné množině adresátů a věcně se rovněž jedná o abstraktně vymezené předměty a taktéž jde o regulaci celostátní. Pokud jde o formální hledisko, krizová opatření jsou publikována ve Sbírce zákonů. Městský soud tak neměl důvodu, aby se v napadeném usnesení zabýval otázkou, zda napadená krizová opatření mají či nemají povahu opatření obecné povahy, zvláště když stěžovatelka tvrdila v žalobě, že se jedná o jiné právní předpisy.

[16] Žalovaná proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III.A Kasační stížnost proti výrokům o nepřipustění změny návrhu

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti proti výroku II. usnesení městského soudu, kterým nebyla připuštěna změna návrhu.

[18] Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. *může žalobce (navrhovatel) za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení. Změněný návrh je třeba ostatním účastníkům doručit do vlastních rukou, pokud nebyli přítomni jednání, při němž ke změně došlo.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *soud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V takovém případě pokračuje soud v řízení o původním návrhu po právní moci usnesení.*

[19] Podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. *s je kasační stížnost dále nepřipustná proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení.*

[20] V současné judikatuře správních soudů není sporu o tom, že navrhovatel (žalobce) může postupem podle § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení (např. rozsudek NSS z 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100, body 46 a násl.). O připuštění či nepřipuštění změny návrhu rozhoduje soud usnesením (§ 95 odst. 2 o. s. ř.). Soud může připustit změnu návrhu i při jednání (§ 95 odst. 1 věta druhá o. s. ř.), avšak stále tak musí učinit formálně usnesením, jež v takovém případě vyhlásí (§ 55 odst. 1 s. ř. s., resp. § 168 odst. 1 o. s. ř.). Kasační stížnost však proti usnesení o (ne)připuštění změny návrhu přípustná není, neboť jde o usnesení, kterým se upravuje vedení řízení (rozsudek NSS z 30. 6. 2021, čj. 3 As 2/2021-48, bod 72).

[21] Usnesení o (ne)připuštění změny návrhu sice neupravuje záležitosti ryze procesního rázu. Toto rozhodnutí totiž do značné míry určuje, jak bude vypadat konečné rozhodnutí, neboť se jím mění předmět řízení. Přesto však žádného účastníka bezprostředně nezkracuje v jeho právech, neboť k tomuto zásahu může dojít až rozhodnutím, kterým se řízení končí. Námitky proti (ne)připuštění změny návrhu jako jiné vadě řízení před soudem proto lze uplatnit v kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu. Teprve v rámci posouzení zákonnosti tohoto rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumá též průběh řízení, který tomuto rozhodnutí předcházela, vč. případného (ne)připuštění změny návrhu. Shledá-li takovou vadu s vlivem na zákonnost, konečné rozhodnutí i jen z tohoto důvodu zruší. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze 17. 1. 2008, čj. 1 Aps 3/2006-69, č. 1590/2008 Sb. NSS, uvedl, že „[k]rajský soud tím, že změnu žalobního petitu nepřipustil, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, a rozhodnutí krajského soudu by mohlo být již jen z tohoto důvodu zrušeno.“

[22] Usnesení o (ne)připuštění změny návrhu není třeba v takovém případě formálně rušit či jinak odstraňovat, neboť o změně návrhu soud může rozhodnout opětovně. Toto usnesení netvoří překážku věci pravomocně rozhodnuté (rozsudek Nejvyššího soudu z 25. 4. 2012,

pokračování

sp. zn. 29 Cdo 3084/2011). Soud tedy takovým usnesením není vázán, což je významný argument pro závěr, že jde o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení; k tomu viz usnesení rozšířeného senátu NSS z 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS, bod 23, ze kterého plyne, že „[v] případě usnesení, jímž se toliko upravuje vedení řízení, jde v zásadě jen o rozhodnutí, u nichž zabránění možnosti podat proti nim kasační stížnost stěžovatele v jeho právech účastníka řízení nikterak nezkracuje. Jde vesměs o rozhodnutí méně významná, která nezavazují ani soud, protože je může změnit.“ Tímto způsobem ostatně Nejvyšší správní soud v nedávné době již několikrát postupoval. V rozsudku z 9. 4. 2020, čj. 7 As 440/2019-18, bodě 28, zavázal městský soud, aby v dalším řízení posoudil návrh na změnu petitu optikou závazného právního názoru vysloveného v kasačním rozsudku. Nebo v rozsudku z 9. 6. 2020, čj. 1 Afs 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS, v bodě 43, Nejvyšší správní soud přímo zavázal městský soud, aby připustil změnu žalobního typu.

[23] Přípustnost kasační stížnosti proti takovým usnesením nemůže založit ani nesprávné poučení krajského (městského) soudu, že kasační stížnost je přípustná (viz k tomu usnesení NSS z 25. 11. 2004, čj. 3 Ads 37/2004-36, č. 737/2006 Sb. NSS).

[24] Nejvyšší správní soud tedy s odkazem na § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. kasační stížnost proti výroku II. podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl.

[25] Postupoval tedy ve shodě s názorem vysloveným v rozsudku NSS čj. 3 As 2/2021-48. Byl si současně vědom toho, že v některých jiných rozsudcích Nejvyšší správní soud sice také vyšel z toho, že výrok o nepřipuštění změny návrhu nelze samostatně napadnout a kasační stížnost jako opravný prostředek proti němu není přípustná, avšak tento závěr se neprojevil ve výroku rozsudku v podobě odmítnutí kasační stížnosti v této části (například rozsudek z 16. 3. 2021, čj. 5 As 160/2020-66). Pro tuto dílčí pouze formální odlišnost však nebylo na místě předkládat věc k posouzení rozšířenému senátu.

III.B Kasační stížnost proti výroku o odmítnutí návrhu

[26] Pokud jde o kasační stížnost proti výroku I. o odmítnutí žaloby, pak kasační stížnost není důvodná.

[27] Pokud jde o kasační stížnost proti výroku I. napadeného usnesení, pak se se v mnoha ohledech obdobnou kasační stížností zpracovanou týměž zástupcem zabýval ve svém rozsudku ze dne 30. 7. 2021, čj. 1 As 127/2021-29, z něžž proto i v nyní posuzované věci vychází.

[28] Stěžovatelka v kasační stížnosti vznesla dvě stěžejní otázky. První z nich je to, zda se městský soud dopustil nezákonnosti, pokud zásahovou žalobu odmítl, neboť shledal, že účinky (důsledky) krizového opatření, které omezovalo možnosti opuštění zařízení sociální péče, nemohou být vůči stěžovatelce nezákonným zásahem. Druhou pak to, zda krizové opatření, v jehož účincích na svou osobu stěžovatelka spatřovala nezákonný zásah, není opatřením obecné povahy, pročež měla být městským soudem poučena a vyzvána ke změně typu žaloby.

[29] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí může být předmětem věcného přezkumu. Z dosavadní judikatury plyne, že nepřezkoumatelná jsou taková rozhodnutí, z nichž není zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52), nebo v nichž soud opřel své závěry o skutečnosti v řízení nezjišťované či zjištěné v rozporu se zákonem (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75). Nepřezkoumatelné je i takové rozhodnutí, jehož odůvodnění si vnitřně odporuje (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008–76). A konečně nepřezkoumatelné

pro nedostatek důvodů je též rozhodnutí, ve kterém soud opomene vypořádat část žalobního návrhu (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2013, čj. 8 As 27/2013–93).

[30] Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost napadeného usnesení v tom, že městský soud nereagoval na její žalobní argumentaci a ve vztahu k předchozímu rozsudku čj. 14 A 45/2020-141 pouze uvedl, že se s ním neztotožňuje. Nejvyšší správní soud však v minulosti opakovaně uvedl, že povinností správního soudu není reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, sp. zn. I. ÚS 729/2000, sp. zn. I. ÚS 116/05, sp. zn. IV. ÚS 787/06, sp. zn. ÚS 989/08, sp. zn. III. ÚS 961/09 a sp. zn. IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, Ústavní soud výslovně uvedl, že: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ Jinak řečeno, soud nemusí reagovat na všechny námitky žalobce, pokud proti nim uvede argumentaci, v jejíž konkurenci tyto námitky jako celek neobstojí (viz rozsudky NSS ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 Afs 85/2013-33, a ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19 a mnoho dalších).

[31] Těmto požadavkům městský soud bezesporu dostál. Odůvodnění napadeného usnesení je vystavěno na závěru, že obecné působení právního předpisu ani jeho důsledky (účinky) nesplňují požadavek dostatečné individualizace zásahu v podobě přímého zkrácení na právech stěžovatelky. Odůvodnění městský soud opřel o existující judikaturu, přičemž se vymežil i vůči opačnému názoru, na němž je založen předchozí rozsudek městského soudu čj. 14 A 45/2020-141. K němu neuvedl pouze to, že se s ním neztotožňuje, ale stručně vysvětlil, proč nepovažuje rozlišení obecného působení právního předpisu a důsledky, které předpis vyvolává v právní sféře individuálního žalobce, za případné. Skutečnost, že městský soud výslovně neodkázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/21 nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, neboť sám Ústavní soud v tomto usnesení toliko odkázal na uváděný rozsudek městského soudu. Úvahy městského soudu jsou proto dostatečné pro závěr, že žalovaný zásah nemůže být z povahy věci nezákonným zásahem, odůvodnění je srozumitelné a přezkoumatelné.

[32] Pokud jde o samotné otázky, zda se lze účinkům krizového opatření bránit zásahovou žalobou a zda krizové opatření, s jehož účinky stěžovatel spojoval nezákonný zásah, není opatřením obecné povahy, musí rozhodující senát Nejvyššího správního soudu při jejich hodnocení vyjít z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51. Rozšířený senát v tomto rozsudku zodpověděl všechny aspekty, které jsou pro rozhodnutí této věci podstatné, a jeho závěry je nyní rozhodující senát vázán.

[33] Rozšířený senát především dospěl ve shodě s judikaturou Ústavního soudu (usnesení ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a další) k závěru, že krizová opatření vlády nejsou opatřením obecné povahy a že mohou být jiným právním předpisem *sui generis* (část III.2.A. rozsudku rozšířeného senátu). 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. V daném případě stěžovatelka napadala žalobou účinky krizového opatření, které ukládalo povinnosti všem poskytovatelům sociálních služeb. Je nepochybné, že se jedná o obecnou právní úpravu, tedy o jiný právní předpis, tak jak byl vymezen judikaturou Ústavního soudu.

[34] 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

pokračování

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.

[35] S ohledem na to městský soud nepochybil, pokud nevyhodnotil krizové opatření jako opatření obecné povahy, přičemž jen v takovém případě by vznikala povinnost poučit stěžovatelku a dát jí možnost procesně reagovat. Tato námitka je proto nedůvodná.

[36] Rozšířený senát se v daném rozsudku také komplexně vyjádřil k možnostem soudní ochrany proti účinkům krizového opatření, které je jiným právním předpisem. 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, s tím, že pojmovým znakem zásahové žaloby je konkrétní a dostatečně individualizované zkrácení na právech žalobce. Závěry městského soudu v odkazovaném rozsudku by byly pouze variacemi na abstraktní přezkum právních předpisů správními soudy v řízení o zásahové žalobě, čímž by se z této žaloby stala *actio popularis*. 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).

[37] V nyní projednávané věci se úvahy městského soudu s těmito závěry rozšířeného senátu zcela shodují, a kasační soud proto dospěl k závěru, že ani 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.

[38] K námitce stěžovatelky, že odmítnutí její žaloby znamená odepření soudní ochrany a že napadené usnesení porušilo její právo na účinné prostředky ochrany, kasační 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. V nyní posuzované věci navíc nelze přehlédnout, že stěžovatelkou není přímo obyvatelka domova důchodců, ale její neter. Správní soudy nepřiznávají aktivní procesní legitimaci navrhovatelů ani u návrhů na zrušení opatření obecné povahy, pokud je jejich dotčení práv pouze nepřímé (k tomu viz obdobně bod 83 rozsudku rozšířeného senátu poukazující na rozdíl mezi postavením žáků škol a jejich rodičů). Úvahu stěžovatelky o aktivaci práva na odpor dle čl. 23 Listiny základních práv a svobod tak považuje za nepřipadnou, neboť toto právo je vyhrazeno pro situace zcela mimořádného rozvratu demokratického právního státu a jeho ústavních institucí.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost nebyla v části směřující proti výroku II. usnesení městského soudu přípustná, a proto kasační stížnost v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s.. Ve zbylé části směřující proti výroku III. a IV. usnesení městského soudu byla kasační stížnost nedůvodná, a proto ji soud podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. v tomto rozsahu zamítl.

[40] Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta. Ve vztahu k části, v níž byla kasační stížnost odmítnuta, proto nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[41] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyni, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

[42] Z obou výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně 17. září 2021

Petr Mikeš
předseda senátu