



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného, soudkyně Karly Cháberové a soudce Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **M. K.,**
bytem ...
zastoupen advokátem JUDr. Jakubem Křížem, Ph.D,
sídlem Na Podkovce 10, Praha 46

proti

žalované: **Kancelář Poslanecké sněmovny,**
sídlem Sněmovní 4, Praha 1
zastoupena advokátem JUDr. Markem Nespalou,
sídlem Bělehradská 77, Praha 2

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované,

takto:

- I. Určuje se, že zásah žalované, který spočíval v neumožnění vstupu žalobci dne 1. 12. 2021 do budovy Poslanecké sněmovny, byl nezákonný.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 14 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku, k rukám advokáta JUDr. Jakuba Kříže, Ph.D.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

I.

Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalované. Ten má spočívat v tom, že žalobci nebyl zaměstnankyní žalované dne 1. 12. 2021 umožněn vstup do budovy Poslanecké sněmovny. Důvodem bylo, že žalobce nepředložil doklad o očkování proti nemoci Covid-19 nebo doklad o jejím prodělání. Žalobce se vstupu domáhal z důvodu účasti jako veřejnost na jednání Výboru pro sociální politiku.
2. Žalobce je konzultantem pro oblast veřejných politik pro Hnutí Pro život ČR, z.s. Jeho úkolem je detailně monitorovat průběh legislativního procesu. K účasti na jednání Výboru pro sociální politiku dne 1. 12. 2021 byl žalobce řádně registrován.
3. Mezi účastníky řízení je nesporné, že důvodem neumožnění vstupu žalobci byla aplikace platných protiepidemických opatření v budovách Poslanecké sněmovny. Ty byly v dané době zveřejněny na webových stránkách Poslanecké sněmovny. Podle nich všechny osoby vstupující do sněmovních objektů, které nejsou držiteli vstupních čipových identifikačních karet, se při vstupu musely prokázat certifikátem o dokončeném očkování nebo potvrzením o prodělání nemoci Covid-19 v posledních 180 dnech.

II.

Argumentace účastníků

4. Žalobce v žalobě namítá, že zásah žalované, která mu neumožnila vstup do budovy, byl nezákonný. Žalobce upozorňuje, že schůze výborů jsou veřejné. Právo účasti veřejnosti na schůzích výborů Poslanecké sněmovny je reflexí ústavně zakotveného práva účasti veřejnosti na schůzi komory a práva být přítomen na veřejné schůzi výborů. Není přípustné, aby toto právo bylo derogováno interní normativní instrukcí žalované. Pro vydání takové instrukce nemá žalovaná žádnou oporu v zákoně.
5. Žalovaná argumentuje, že jako servisní organizace Poslanecké sněmovny nemůže nerespektovat, ani jakkoliv korigovat vydaná vládní opatření a opatření ministerstev. Platná protiepidemická opatření v budovách Poslanecké sněmovny sledovala legitimní cíl zmírnění šíření nemoci Covid-19. Tímto opatřením žalovaná pouze prováděla podmínku stanovenou v krizovém opatření vlády pro vstup do některých vnitřních nebo venkovních prostor. Žalobce se domáhal účasti na akci ve smyslu bodu II.14 krizového opatření vlády ze dne 25. listopadu 2021 č. 1066. Výjimka z omezení pro akce ústavních orgánů se nevztahuje na veřejnost, ale pouze na samotné členy těchto orgánů, aby nebyla paralyzována jejich činnost.
6. Dne 23. 2. 2022 se ve věci konalo jednání před soudem, při kterém žalobce i žalovaná setrvali na své argumentaci z písemných podání.

III.

Posouzení žaloby

III.1 Podmínky řízení

7. Soud se nejdříve zabýval otázkou, zda má vůbec pravomoc žalobu projednat a dospěl k závěru, že ano.
8. Podle § 2 soudního řádu správního ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.
9. Podle § 4 odst. 1 soudního řádu správního soudy ve správním soudnictví rozhodují o

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

- a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“),
- b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- d) kompetenčních žalobách.
10. V dané věci je především otázkou, zda žalovaný při namítaném zásahu vystupoval jako správní orgán ve smyslu právě citovaného § 4 odst. 1 soudního řádu správního. „Správní orgán“ v tomto ustanovení je legislativní zkratkou, která obsahuje tři prvky. Za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 Ans 9/2007-197).
11. Soud nemá pochyb o tom, že žalovaná v některých situacích správním orgánem je a proti jejím rozhodnutím je možno domáhat se ochrany ve správním soudnictví. Soudy tak například dovodily, že Kancelář poslanecké sněmovny je správním orgán v případě žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 189/2020-35). To však neznamená, že jím je vždy. Zásadní otázkou v každém případě je, zda se jedná o rozhodování v oblasti „veřejné správy“.
12. Podle doktríny je pojem „veřejná správa“ velmi složité definovat. Velká část doktríny se pak uchyluje k tzv. negativní definici. Podle ní je veřejná správa souhrnem činností veřejných orgánů, „která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní“ (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2001, s. 3); či „souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou“ (Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, 2005, s. 19-20). Pokud se již v doktríně podává pozitivní definice veřejné správy, tak se zaměřuje na souvislost s mocí výkonnou. Veřejná správa je činností podzákonnou či „prováděním zákonů“ (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2001, s. 5).
13. Judikatura správních soudů z této doktríny vychází a veřejnou správu definuje takto (rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 24/2010-53):
- Správa společnosti, správa státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek, jako složek územní organizace státu, tzn. správa veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát, je projevem realizace výkonné moci ve státě, a to včetně specifického postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci, přičemž se tato správa souhrnně označuje pojmem veřejná správa. Veřejná správa se tak dělí na, resp. v sobě zahrnuje, jednak tzv. státní správu a jednak tzv. samosprávu“ (Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2004, s. 46). Z podané definice, jakkoliv v ní lze spatřit prvky tautologie, je zřetelné, že jedním z definičních znaků veřejné správy je skutečnost, že jde o projev realizace výkonné moci ve státě.*
14. Z daného tedy vyplývá, že veřejnou správou není činnost soudní ani zákonodárná. Musí se jednat o realizaci moci výkonné. Zásadní rozdíl mezi mocí výkonnou a zákonodárnou je ten, že moc výkonná zákony nevytváří, ale provádí.
15. V rozsudku č. j. 3 As 11/2012-28 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Poslanecká sněmovna není správním orgánem v případě rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí mandátního a imunitního výboru za disciplinární provinění za urážku ve Sněmovně. Podle Nejvyššího správního soudu „výkon pravomoci Poslanecké sněmovny a jejích orgánů je součástí moci zákonodárné“.

16. V nyní posuzované věci se žalobce domáhá ochrany před nezákonným zásahem, který měl spočívat v tom, že mu nebylo umožněno účastnit se veřejného jednání výboru Poslanecké sněmovny. Žalobce se účasti domáhal, neboť je konzultantem pro oblast veřejných politik pro Hnutí Pro život ČR, z.s. Jeho úkolem je detailně monitorovat průběh legislativního procesu. V daný den Výbor pro sociální politiky dle programu projednával dva vládní návrhy zákona.
17. V nyní posuzovaném případě jde o obecnou otázku přístupu do budovy Poslanecké sněmovny. Přítomnost veřejnosti v budově orgánu veřejné moci, byť se jedná o komoru parlamentu, nemá přímou souvislost s výkonem moci zákonodárné. K přítomnosti osob v budově dochází z různých důvodů a ne nutně za účelem výkonu moci zákonodárné.
18. Žalobce sám se sice vstupu domáhal za účelem jednání výboru o návrzích zákonů. Nicméně obecně ani účast veřejnosti na takovém jednání nelze považovat za výkon moci zákonodárné. Veřejnost při jednání parlamentních orgánů žádnou moc nevykonává a ani nijak do výkonu funkcí těchto orgánů nevstupuje. Veřejnost pouze proces sleduje.
19. V dané věci jde o odlišnou situaci, než kdyby účast veřejnosti na jednání omezil sám výbor podle § 37 Jednacího řádu. Takové rozhodnutí by bezpochyby soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví nebylo. Jednalo by se o autonomní rozhodnutí orgánu zákonodárného sboru, který nemá nic společného s výkonem veřejné správy ve smyslu § 4 soudního řádu správního.
20. Navíc sám žalovaný argumentuje, že omezením vstupu do budovy pouze vykonával platná krizová opatření vlády. I podle jeho vyjádření jde tedy o činnost nikoliv zákonodárnou, ale o provádění a aplikaci platných právních předpisů.
21. Z výše uvedených důvodů tedy městský soud dospěl k závěru, že má pravomoc podanou žalobu věcně přezkoumat.

III.2 Věcný přezkum

22. Podle § 82 soudního řádu správního se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásahem“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, domáhat u soudu žalobou ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
23. Podle § 87 odst. 1 soudního řádu správního soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.
24. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 1 Afs 217/2017-34, a tam citovanou judikaturu) je namístě ochranu v procesním režimu podle § 82 a násl. soudního řádu správního poskytnout tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).
25. V nyní projednávaném případě je spornou otázkou mezi účastníky zejména splnění 3. podmínky, tedy zda postup žalované byl nezákonný. Podle soudu je zřejmé, že ostatní podmínky splněny jsou.
26. Žalobce byl přímo omezen ve svém právu účastnit se jednání výboru. Podle § 37 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Jednací řád“) schůze výborů jsou veřejné, nestanoví-li tento zákon jinak nebo neusnese-li se

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

výbor, že schůze nebo její část je neveřejná. Ke zkrácení žalobce na tomto právu došlo bez ohledu na to, že záznamy ze schůzí jsou krátce po skončení schůze zveřejněny, jak uvádí žalovaná. Veřejnost jednání nelze ztotožňovat s možností se seznámit s obsahem a výsledky jednání, které nadto neprobíhá v reálném čase. Pokud jde o živý přenos jednání, tak žalovaná netvrdí a nedokládá, že i jednání Výboru pro sociální politiku bylo dne 1. 12. 2021 přenášeno živě na internetu. V každém případě veřejnost jednání výboru podle § 37 jednacího řádu zahrnuje možnost osobní přítomnosti u jednání. Možnost osobního kontaktu se zákonodárci je také podstatnou součástí transparentnosti a otevřenosti zákonodárné moci, která vyplývá z požadavku na veřejnost jednání.

27. Na druhou stranu soud podotýká, že nejde o právo ústavní. Čl. 36 Ústavy stanoví, že schůze komor jsou veřejné, nikoliv výborů. Žalobci nebyla účast na veřejném jednání výboru umožněna zásahem zaměstnankyně žalované, tedy úkonem, který byl namířen přímo proti němu. Soud se tedy omezí pouze na bližší zkoumání, zda tento zásah žalované vůči žalobci byl zákonný, či nikoliv.
28. K zásahu do práv žalobce došlo dne 1. 12. 2021. V tento den v Česku platil nouzový stav podle čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Vláda České republiky usnesením č. 1065/2021 ze dne 25. 11. 2021 vyhlásila nouzový stav pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru SARS CoV-2 na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 26. listopadu 2021.
29. Krizové opatření vlády ze dne 25. listopadu 2021 č. 1066 omezovalo v bodě II.14 konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, jako jsou zejména spolkové, sportovní, kulturní jiné než uvedené v bodu II/13, taneční, tradiční a jim podobné akce a jiná shromáždění, slavnosti, poutě, přehlídky, ochutnávky a oslavy, nejde-li o schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných osob, které se konají na základě zákona, a shromáždění konaná podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů. Podle bodu II.17 tohoto krizového opatření byla účast na těchto akcích omezena na osoby očkované nebo po prodělání nemoci Covid-19. Výjimky (vstup s negativním PCR testem) byl možný pouze pro osoby do 18 let věku nebo osoby, které se nemohly podrobit očkování z důvodu kontraindikace.
30. Z právě uvedeného bodu II.14 krizového opatření je zřejmé, že se omezení konání veřejných akcí nevztahovalo na „schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů“. Z bodu II.14 nijak nevyplyvá, že by tato výjimka platila pouze pro členy ústavních orgánů. Naopak z textu je zřejmé, že omezení veřejných akcí stanovené krizovým opatřením jako celek se na akce ústavních orgánů nevztahuje.
31. Pokud zákon zaručuje právo účasti veřejnosti na jednání ústavního orgánu, jde o neoddělitelnou součást takové schůze. Účast veřejnosti na jednání ústavních orgánů je důležitým nástrojem kontroly činnosti těchto orgánů. Transparentnost a možnost veřejné kontroly fungování ústavních orgánů je v demokratickém právním státě zásadní hodnotou. Pokud má být toto právo omezeno, tak základní a nezbytnou podmínkou je, aby se tak stalo výslovně. Dle soudu je nepřípustné, aby k omezení tohoto práva docházelo extenzivním výkladem krizového opatření. Tento výklad navíc není podpořen vůbec ničím. Odůvodnění krizového opatření k dispozici není a žalovaný nedokládá ani žádná vyjádření členů vlády z dané doby, že takto byla výjimka míněna. Omezení práv žalobce tedy z krizového opatření přímo nevyplyvá.
32. Je nakonec zcela pochopitelné, že krizové opatření přijaté vládou se na akce ústavních orgánů vůbec nevztahuje. Vláda i v případě nouzového stavu by mohla totiž těžko takto ingerovat do působnosti moci zákonodárné. I omezení přístupu veřejnosti na schůze ústavních orgánů je zásahem do činnosti těchto orgánů. S ohledem na princip dělby moci je vyloučené, aby vláda takto do činnosti zákonodárného sboru vstupovala. Je nutno připomenout, že dělba moci je „fundamentálním ústavním principem“ zakotveným v článku 2 odst. 1 Ústavy (usnesení sp. zn.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015, bod 45). I z tohoto důvodu je dle soudu správný výklad, že bod II.14 krizového opatření se nevztahoval na účast veřejnosti na jednání výboru. Krizové opatření tedy neposkytuje zákonný podklad pro omezení práv žalobce.

33. Účast veřejnosti na jednání výboru dne 1. 12. 2021 nebyla omezena ani usnesením samotného výboru vydanému podle § 37 Jednacího řádu.
34. Zákonným podkladem nemohou být ani platná protiepidemická opatření v budovách Poslanecké sněmovny. Nejedná se o žádný právní akt, který by mohl být zákonným podkladem pro zásah do práv žalobkyně. Jak vyplývá i z argumentace žalované, šlo pouze o informaci o omezeních vyplývajících z platných protiepidemických opatření. Respektive tedy šlo o výklad žalované, jak se tato platná opatření promítají do podmínek vstupu a pobytu v budově Poslanecké sněmovny.
35. Soud se již nezabýval otázkou, zda přístup na jednání výborů může omezit sama Sněmovna, či funkcionář sněmovny nebo některý z jiných orgánů. Žalovaná totiž takto neargumentovala.
36. Soud rekapituluje, že v dané věci je zásadní, že účast žalobce nebyla omezena na základě krizového opatření vlády ani samostatného rozhodnutí výboru přijatého podle § 37 jednacího řádu. Soud tedy dospěl k závěru, že k zásahu do práv žalobce nedošlo v souladu se zákonem. Zásah žalované spočívající v odeprání vstupu žalobci dne 1. 12. 2021 do budovy Poslanecké sněmovny za účelem návštěvy schůze Výboru pro sociální politiku byl tedy nezákonný.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

37. Městský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou, proto podle § 87 odst. 2 soudního řádu správního určil, že zásah žalované byl nezákonný.
38. Žalobce měl ve věci plný úspěch. Městský soud mu proto přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů soudního řízení. Náklady řízení tvoří soudní poplatek ve výši 2 000 Kč a náklady na zastoupení ve výši 10 200 Kč za tři úkony právní služby: převzetí a přípravu zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a), podání žaloby dle písm. d) advokátního tarifu a účast na jednání; a to včetně režijního paušálu dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty. Konečná výše náhrady nákladů je 14 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 23. února 2022

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.