



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Ryby a soudkyň JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **PhDr. J. K.**
bytem Z.
zast. JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem
sídlem Kozí 916/5, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví České republiky**
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, spatřováním ve vydání mimořádného opatření ze dne 11. 5. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-14/MIN/KAN žalovaným

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobce se u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) domáhá žalobou ze dne 20. 7. 2020 zpětného určení nezákonnosti zásahu žalovaného správního orgánu, kterou spatřuje ve vydání mimořádného opatření ze dne 11. 5. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-14/MIN/KAN (dále jen „*mimořádné opatření*“) žalovaným ministerstvem.

[2] Mimořádným opatřením žalovaný zakázal s účinností od 12. 5. 2020 od 0.00 hod. do 25. 5. 2020 do 0.00 hod. pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště bez ochranných prostředků dýchacích cest s taxativně stanovenými výjimkami.

Shodu s prvopisem potvrzuje.

[3] Mimořádné opatření mělo po formálně právní stránce povahu opatření obecné povahy. V době podání žaloby však již bylo zrušeno s účinností od 19. 5. 2020 mimořádným opatřením ze dne 18. 5. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-16/MIN/KAN a nahrazeno obdobným novým opatřením.

[4] Žalobce, který je členem Zastupitelstva města Znojma, byl legitimován a vyveden v průběhu zasedání zastupitelstva dne 18. 5. 2020 (tedy již po skončení nouzového stavu) z jednacího sálu příslušníky Policie České republiky (dále jen „*policie*“), a to k podání vysvětlení pro podezření ze spáchání přestupku spočívajícího v porušení mimořádného opatření. Vzhledem k tomu, že žalobce odmítl nasadit si roušku či ústenku, zakázali mu příslušníci policie vrátit se do jednacího sálu, kde mezitím jednání zastupitelstva pokračovalo.

[5] Žalobce uvádí, že nebrojí proti jednání policie, nýbrž proti samotnému mimořádnému opatření vydanému žalovaným. Má za to, že předmětným mimořádným opatřením, jehož vydání považuje za nezákonný zásah, došlo k porušení jeho práv, zejména práva na nedotknutelnost jeho osoby, práva na ochranu lidské důstojnosti a práva na svobodu pohybu. Zároveň došlo k porušení práva žalobce a jeho voličů podílet se na správě veřejných věcí. Vyslovil názor, že podobné ochranné prostředky, jejichž povinné nošení nařídil žalovaný, ve skutečnosti nefungují.

[6] Žalovaný navrhl žalobu odmítnout vzhledem k tomu, že zrušené opatření obecné povahy není možné napadnout žalobou podle ust. § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s. ř. s.*“), přičemž podle žalobce se jedná o neodstranitelný nedostatek v podmínkách řízení. Pro případ, že by městský soud považoval žalobu za přípustnou, žalobce uvedl, že žaloba byla podána opožděně.

[7] Podle ust. § 82 s. ř. s. se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „*zásah*“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, domáhat žalobou u soudu (aktivní žalobní legitimace) ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Aktivní žalobní legitimace tak svědčí každému, kdo zásah proti sobě pocítuje a kdo tvrdí, že jím byl zkrácen na svých právech.

[8] Nejvyšší správní soud (dále jen „*NSS*“) již dříve judikoval, že posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu ust. § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby, a tedy součástí rozhodnutí ve věci samé, nikoli otázkou existence podmínek řízení podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 12. 2008 č. j. 8 Aps 6/2007-247). Městský soud konstatuje, že nemá důvodu se odchýlit od této výkladové premisy.

[9] Ze závěrů rozsudku NSS ze dne 21. 5. 2020 č. j. 5 As 138/2020-80 jednoznačně vyplynula právní interpretace vyjadřující, že vydání opatření obecné povahy nelze ani poté, kdy je zrušeno správním orgánem, který ho vydal, považovat za nezákonný zásah správního orgánu, proti němuž by bylo možné se domáhat ochrany zásahovou žalobou podle ust. § 82 a násl. s. ř. s. V citovaném rozsudku NSS mj. dokonce uvedl v návaznosti na přezkoumávané rozhodnutí krajského, resp. městského soudu, že *musí korigovat úvahu soudu, podle níž je obecně možné návrh na zrušení opatření obecné povahy, které bylo v průběhu řízení před soudem zrušeno, změnit na deklaratorní zásahovou žalobu, jíž se žalobce domáhá určení, že vydání již zrušeného opatření obecné povahy bylo nezákonným zásahem správního orgánu. Jakkoli je totiž žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle ust. § 82 a násl. s. ř. s. subsidiárním žalobním typem, v jehož rámci se lze domáhat ochrany před turzeným zkrácením na právech jiným aktem správního orgánu, než je rozhodnutí, rozhodně nemá sloužit k nabrzení ostatních typů žalob, resp. návrhů stanovených soudním řádem správním v okamžiku, kdy je napadený akt zrušen, resp. přestane existovat.* NSS

připomněl, že rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 2634/18 aproboval vyřčený závěr NSS, že opatření obecné povahy nemůže být zároveň nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. a že proti jeho vydání či jeho důsledkům se nelze bránit zásahovou žalobou.

[10] Je na místě připomenout (jak to koneckonců učinil i NSS v aktuálním rozsudku ze dne 19. 11. 2020 č. j. 8 As 34/2020-100), že Ústavní soud v nálezu citovaném v předchozím odstavci potvrdil závěr, že opatření obecné povahy ani právní následky z něj přímo plynoucí nemohou být zároveň nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., a v bodě 71 nálezu shrnul, že *ani u opatření obecné povahy nemůže soud ve výroku rozhodnutí určit jeho nezákonnost, ale v případě důvodnosti návrhu opatření obecné povahy nebo jeho část ruší dnem, který v rozsudku určí (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).* Podle Ústavního soudu lze tedy shrnout, že *správní soud může ve výroku rozsudku určit nezákonnost u zásahu, a naopak nemůže výrokiem vyslovit nezákonnost správního rozhodnutí, nečinnosti či opatření obecné povahy. K tomu mu chybí zákonný podklad, který ke své činnosti potřebuje dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.*

[11] Městský soud s ohledem na výše uvedenou interpretaci NSS rozlišující posuzování důvodnosti žaloby a otázky existence podmínek řízení posoudil žalobu meritorně v rozsahu uplatněného žalobního bodu. Učinil tak bez jednání, neboť oba účastníci, žalobce výslovně, žalovaný konkludentně, s takovým postupem souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Žalobu neshledal důvodnou.

[12] Městský soud nepovažoval za procesně nutné provést důkazy, o nichž se žalobce zmínil v žalobě, neboť posouzení věci je ryze (hmotně i procesně) právní, kdy úvaha městského soudu navíc stojí na hraně uvážení, zda není na místě žalobu přímo odmítnout pro neodstranitelný nedostatek v procesních podmínkách, anebo se jí zabývat a věcně ji přezkoumat z hlediska její důvodnosti. S ohledem na dříve vyřčené stanovisko rozšířeného senátu NSS, se však přiklonil k druhému řešení, tedy k věcnému přezkumu.

[13] Jak již bylo uvedeno, napadené mimořádné opatření bylo po pouhé několikadenní účinnosti zrušeno a nahrazeno opatřením novým, obdobným. Žalobce však v tomto případě nenapadá samotné mimořádné opatření jako opatření obecné povahy, nýbrž jeho dopad, který považuje za nezákonný.

[14] Městský soud neshledal důvodu, aby se odchýlil od právního názoru NSS, aprobovaného i Ústavním soudem, totiž, že posouzení skutečnosti, zda úkon správního orgánu, který není správním rozhodnutím, může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu ust. § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby, tedy posouzení věcné (věci samé) a že opatření obecné povahy nemůže být zároveň nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. a násl., proti němuž by bylo možno se bránit subsidiárním typem správní žaloby, jakou je žaloba tzv. zásahová.

[15] Nelze přehlédnout, že Ústavní soud v bodě 74. výše citovaného nálezu připomněl, že *hodnocení o odmítnutí zásahové žaloby, jíž se žalobce domáhal určení nezákonnosti něčeho, co není zásahem, však ještě nedává odpověď na otázku, zda takovou zásahovou žalobu může soud odmítnout, aniž by nejprve musel dát žalobci možnost svou žalobu z hlediska žalobního typu změnit, nebo zda tak může učinit až tehdy, když žalobce přes upozornění soudem žalobu nezměnil.* Tohoto upozornění si byl městský soud dobře vědom, avšak dospěl k závěru, že jakýkoli procesní postup v naznačeném směru by byl v tomto projednávaném případě nadbytečný, když právně zastoupený žalobce si byl – jak vyplývá jak ze žaloby, tak i z reakce na vyjádření žalovaného – dobře vědom možnosti právní obrany, kterou by případně napadl zásah ze strany policie, když výslovně uvedl, že žalobou nebrojí proti jednání policie, ale

naopak brojí proti mimořádnému opatření (tj. opatření obecné povahy) žalovaného, které považuje za zásah. V této souvislosti žalobce odkázal na rozsudek městského soudu ze dne 7. 5. 2020 č. j. 10 A 35/2020-26, který však byl aktuálně zrušen rozsudkem NSS č. j. 8 As 34/2020-100. Právě v tomto rozsudku NSS nastínil cestu k soudnímu přezkumu zrušených mimořádných opatření, zejména pak v bodě 111 odůvodnění, podle něhož *ačkoliv stěžovatelka primárně za nezákonná považuje napadená mimořádná opatření ... , ke přímému zásahu do jejich práv mohlo dojít až konkrétním navazujícím správním rozhodnutím či jinými postupy veřejné správy. Jejich soudního přezkumu mohla dosáhnout prostřednictvím dalších žalobních typů. Podání ani projednání těchto žalob není vázáno na existenci opatření obecné povahy.*

[16] Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu nemá suplovat přílehlavý typ procesně právní ochrany před případnou nezákonností či nesprávností opatření obecné povahy v oblasti správního soudnictví, kterým je obrana uskutečněná podáním návrhu na úplné či částečné zrušení opatření obecné povahy podle ust. § 101a s. ř. s. a násl. (samozřejmě učiněným včas v zákonem stanovené lhůtě), tedy typ procesně právní ochrany použitelný i v případě zrušení původního opatření přímo správním orgánem, který je vydal, a to opatřením novým. Judikatura přisvědčila přezkumnému postupu v takové situaci za přispění procesního institutu případné změny návrhu na zahájení řízení se souhlasem procesního soudu (§ 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ust. § 64 s. ř. s.), kdy soud nepřipustí změnu návrhu na zahájení řízení jen tehdy, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu.

[17] V daném případě s ohledem na závěr NSS vyřčený v usnesení jeho rozšířeného senátu č. j. 8 Aps 6/2007-247 tak městský soud neakcentoval otázku, zda v případě projednávané žaloby se nejedná o nedostatek podmínek řízení, byť i tato úvaha se nabízela, nýbrž žalobu posuzoval z hlediska naplnění či nenaplnění definičních znaků nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, pro něž je sice žaloba posouzena jako projednatelná, avšak zároveň je shledána nedůvodnou.

[18] K tomu, aby mohla být žalobci přiznána ochrana před nezákonným zásahem, resp. aby mohla být deklarována nezákonnost tvrzeného zásahu, je nezbytné splnit pět podmínek, které stanoví § 82 s. ř. s. Totéž vyplývá i z ustálené judikatury správních soudů, např. z rozsudku NSS ze dne 17. 3. 2005 č. j. 2 Aps 1/2005-65, podle něhož *ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ 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), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí brožit opakovaní „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“* Vzhledem k novelizaci s. ř. s., která byla učiněna zákonem č. 303/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012 a která nově umožnila uplatnit ochranu proti nezákonnému zásahu i pouhým určením tohoto, že zásah je nezákonný, odpadla nutnost naplnit 6. podmínku.

[19] Městský soud má za to, že nebyly naplněny všechny formální podmínky žalobní legitimace pro případné uznání nezákonnosti zásahu a poskytnutí adekvátní soudní ochrany. Dospěl totiž k závěru, že konkrétně v projednávaném případě nebyla naplněna výše zmíněná třetí zákonná podmínka, tj. situace, kdy postup žalovaného správního orgánu by byl nezákonný. Napadené mimořádné opatření bylo vydáno jako opatření obecné povahy správním orgánem příslušným podle ust. § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, postupem podle ust.

§ 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 cit. zákona. Nezákonost již zrušených opatření obecné povahy pak nelze napadat zásahovými žalobami, jak Ústavní soud shrnul ve výše připomenutém nálezu slovy, že *správní soud ... nemůže výrokem vyslovit nezákonost mj. opatření obecné povahy.*

[20] Městský soud zdůrazňuje, že v tomto typu soudního řízení správního přezkoumává důvodnost zásahové žaloby, tedy možnosti poskytnutí soudní ochrany v tomto specifickém procesu, přičemž není jeho úkolem – nehledě na skutečnost, že opatření již sice bylo mezitím zrušeno a nahrazeno jiným, obdobným – je posuzovat v intencích přezkumu upraveného v ustanoveních § 101a a násl. s. ř. s., který navrhovatel v tomto případě ne zvolil.

[21] Námitku žalovaného, že žaloba byla podána opožděně, městský soud neshledal důvodnou, neboť kontrolou podání žaloby ověřil, že žaloba byla nepochybně podána v době do posledního dne stanovené zákonné lhůty.

[22] Z výše uvedeného důvodu městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou podle ust. § 87 odst. 3 s. ř. s.

[23] O nákladech tohoto řízení rozhodl městský soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak v řízení mu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžných činností. Žalobce pak v řízení nebyl procesně úspěšný. Městský soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních (podává-li se v listinné formě) 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). Případně-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.

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.

V Praze dne 20. listopadu 2020

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu