

Městský soud v Praze
Slezská 9
120 00 Praha 2

Ke sp. zn. 10 A 35/2020

Navrhovatelka:

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.
bytem Lidická 700/19, 602 00 Brno

zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, ev. č. ČAK 14661, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

Odpůrce č. 1:

Vláda České republiky
se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, 118 01 Praha 1

zastoupen JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M. (C.J.), advokátem, ev. č. ČAK 08185, se sídlem a adresou pro doručování Skils s.r.o. advokátní kancelář, Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, PSČ 110 00,

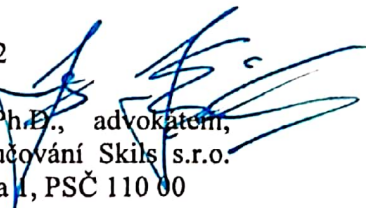
v substituci na základě substituční plné moci Mgr. Martinem Kramářem, LL.M., advokátem, ev. č. ČAK 09956, se sídlem a adresou pro doručování tamtéž



Odpůrce č. 2:

Ministerstvo zdravotnictví České republiky
IČO: 00024341
se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 10 Praha 2

zastoupen JUDr. Jiřím Kindlem, M.Jur., Ph.D., advokátem, ev. č. ČAK 11677, se sídlem a adresou pro doručování Skils s.r.o. advokátní kancelář, Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, PSČ 110 00



**Vyjádření odpůrců k usnesení nadepsaného soudu
ze dne 26. 3. 2020, č. j. 10 A 35/2020-52**

Námítka podjatosti členů senátu 10 A

Plné moci a substituční plná moc soudním spisem; bez příloh

I.

1. Do datových schránek Odpůrců bylo doručeno shora označené usnesení nadepsaného soudu (dále jen „**Usnesení soudu**“). Daným usnesením soud navrhovatelku vyzývá, aby ohledně krizových opatření č. 82/2020 Sb. („**Usnesení o zákazu prodeje**“) a č. 85/2020 Sb. („**Usnesení o zákazu pohybu**“) změnila svůj návrh na zahájení řízení z návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. na žalobu proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Soud vychází z toho, že (i) Usnesení o zákazu prodeje a Usnesení o zákazu pohybu byla s účinností od 24. 3. 2020 zrušena krizovými opatřeními č. 127/2020 Sb. a 126/2020 Sb., a že (ii) soud „*tedy v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nemůže přezkoumat akt, který byl již zrušen*“. Nadepsaný soud se nicméně domnívá, že správní soudy údajně mohou přezkoumat případně zrušené opatření obecné povahy coby nezákonný zásah. Soud současně uvádí, že takto nepostupuje vůči mimořádnému opatření odpůrce č. 2 vydanému dne 10. 3. 2020 pod č. j. MZDR 10676/2020-1/MIN/KAN („**Opatření MZ**“) a vůči usnesení odpůrce č. 1 vydanému dne 12. 3. 2020 pod č. 194 (č. 69/2020 Sb.), jelikož tyto akty dosud nebyly zrušeny.
2. Odpůrci v této souvislosti uvádějí, že Usnesení soudu ani s ním související příписы nebyly řádně doručeny. Nadepsaný soud totiž pominul, že dne 25. 3. 2020 odpůrci doručili soudu prostřednictvím svých právních zástupců v jim stanovené lhůtě vyjádření ve věci („**Replika k návrhu**“). Soud měl tedy v souladu s § 42 odst. 2 s. ř. s. doručovat do datových schránek dotýčných právních zástupců, což neučinil. To samo o sobě představuje vadu řízení. **Odpůrci soud žádají, aby nadále doručoval veškerou korespondenci prostřednictvím právních zástupců.**
3. **Postup soud byl vadný i z toho důvodu, že se soud opomněl před vydáním předmětného usnesení seznámit s Replikou k návrhu.** Tato vada řízení je o to závažnější, že svým přípisem ze dne 18. 3. 2020 nadepsaný soud odpůrce vyzval, aby se k obsáhlému návrhu na zahájení řízení věcně vyjádřili v nestandardně krátké lhůtě 7 dnů. Tuto krátkou lhůtu přitom odpůrci dodrželi, když dne 25. 3. 2020 soudu doručili svou Repliku k návrhu. Nadepsaný soud však Repliku k návrhu přesto pominul.
4. Pokud by se soud s Replikou k návrhu seznámil, nemusel by přehlédnout zejména skutečnost, že zrušena byla nejen Usnesení o zákazu pohybu a Usnesení o zákazu prodeje, ale že tato zjevná překážka řízení se týká též Opatření MZ, a to ještě výrazněji. **Opatření MZ bylo totiž zrušeno dokonce ještě před podáním návrhu na zahájení tohoto řízení, a sice čl. II krizového opatření č. 74/2020 Sb. z 12. 3. 2020.** Následnými opatřeními nadto bylo toto opatření po věcné stránce dále překonáno, a proto i bez ohledu na své zrušení bylo učiněno obsoletním. Návrh na jeho zrušení je tedy před soudem neprojednatelný.
5. Usnesení soudu je nicméně nezákonné i z následujících důvodů:
 - (i) opatření obecné povahy nemůže být vůbec považováno za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a nemůže být tedy napadáno cestou žaloby na nezákonný zásah; změna žaloby, k níž soud vyzývá navrhovatelku, je proto nepřijatelná a vedla by jen k nepřipustnosti změněného návrhu;
 - (ii) soud přitom vůbec neměl vyzývat navrhovatelku ke změně žaloby a neměl poučovat navrhovatelku, jak má upravovat svou žalobu, aby dosáhla kýženého výsledku; a

- (iii) vybočení soudu z rámce jeho poučovací povinnosti způsobem, kterého se nadepsaný soud dopustil, odporuje požadavku na jeho nestrannost, a zakládá tedy pochybnosti o nepodjatosti senátu 10 A.

II.

Žaloba proti nezákonnému zásahu nepřipadá v úvahu

6. Usnesení soudu vychází zejména z nálezu Ústavního soudu z 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18. Tento nálezn ovšem nadepsaný soud nesprávně interpretoval. **Nadepsaný soud se předně odchyľuje od právního názoru Ústavního soudu (a též Nejvyššího správního soudu), že zásahová žaloba „je ve vztahu k ostatním žalobním typům subsidiární“ (a to nejen vůči některým z nich).**¹ To plyne i z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18. V něm Ústavní soud ještě důrazněji potvrzuje ustálený názor Nejvyššího správního soudu, že „zásahovou žalobou se nelze bránit proti opatření obecné povahy“.² V souladu s tím též Ústavní soud uvedl: „V rozporu s ústavními předpisy tak není postup správního soudu, který odmítne zásahovou žalobu, jíž se žalobce domáhal, aby soud ve výroku svého rozhodnutí určil nezákonnost něčeho, co dle své povahy dle soudního řádu správního není zásahem, ale je opatřením obecné povahy. **Takové zásahové žalobě nemůžze správní soud nikdy vyhovět již z toho důvodu, že se žalobce domáhal něčeho, k čemu nemá soud oprávnění.**“ (odst. 72, zvýraznění doplněno).
7. **Soud tedy vyzval navrhovatelku k tomu, at' typ svého návrhu změni způsobem, který každopádně povede k jeho zjevné nepřípustnosti. Takový postup soudu je očividně nezákonný. Opatření obecné povahy (i kdyby jimi snad předmětná opatření byla, což nejsou) nelze ve správním soudnictví napadat žalobami proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., a to ani po jejich případném zrušení.**
8. Přezkum opatření obecné povahy v režimu žalob dle § 82 a násl. s. ř. s. by ostatně odporoval i materiální povaze nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s. Ten totiž musí být konkrétně a individuálně zaměřen proti žalobci, a nesmí tak nést prvky abstraktnosti.³ Takové prvky jsou

¹ Odst. 31 daného nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18. Viz i odst. 56. Nesprávný je přitom i odkaz nadepsaného soudu učiněný (zřejmě) v této souvislosti na rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86, neboť v daném případě šlo dle odst. 28 tamtéž o „žalobu proti zásahu žalovaného spočívajícího v nevydání regulačního plánu“. Nedává tedy smysl, a z Usnesení soudu každopádně nijak nevyplývá, že by situace posuzovaná NSS měla být zdejší věci „svým způsobem analogická“, jak nadepsaný soud tvrdí bez relevantní argumentace v bodě 10 svého usnesení.

² Odst. 63 cit. nálezu. Viz i odst. 65 (zvýraznění doplněno): „Ústavně přijatelným je závěr Nejvyššího správního soudu, že zásahová žaloba je subsidiární vůči žalobě proti rozhodnutí či návrhu na zrušení opatření obecné povahy. [...] Nejvyšší správní soud objasnil, že **soudní přezkum opatření obecné povahy se děje v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a nelze jej činit v řízení o zásahové žalobě.** Z hlediska ústavních požadavků je zcela dostatečně, je-li soudní přezkum opatření obecné povahy proveditelný toliko v jednom z vícera typů soudního řízení. V takovém řízení je pak třeba dodržet veškeré ústavní požadavky, které se k soudní ochraně váží, a to včetně požadavků vyplývajících z čl. 36 odst. 2 Listiny.“ Srov. dále i odst. 67–73 a 93–94, kde Ústavní soud mj. také objasnil (konkrétně v odst. 68), že vyjádření obecné subsidiarity zásahové žaloby, jak jej soudní řád správní činí v § 82 toliko výslovným odkazem na správní rozhodnutí, je dáno výlučně tím, že úprava přezkumu opatření obecné povahy byla do soudního řádu správního zákonodárcem doplněna až dodatečně.

³ Viz zejména rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Aps 2/2011-197: „Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, uvedl, že abstraktní akty nesplňují 5. podmínku pro vyhověni žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Novelizace stavovského předpisu – volebního řádu žalované – přitom splňuje všechny znaky abstraktní právní normy, kterými jsou obecnost, regulativnost, právní závaznost a vynucení jejího dodržování veřejnou mocí [...] nelze hovořit o jeho konkrétnosti vůči stěžovateli, neboť změna volebního období se dotkla všech členů a funkcionářů žalované. [...] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že v posuzovaném případě

ovšem vlastní, mimo jiné, právě opatřením obecné povahy (a v ještě větší míře rovněž právním předpisům, mezi něž se každopádně řadí i Usnesení o zákazu prodeje a Usnesení o zákazu pohybu).

III.

Soud za daných okolností neměl navádět navrhovatelku k použití žaloby proti nezákonnému zásahu

9. **Jak doloženo shora, zásahová žaloba nepřipadá ve zdejší věci v úvahu. Nepřipadají tedy v úvahu ani jakékoliv pochybnosti, natož kvalifikované, zda by tento žalobní typ neměl být případně použit.** Nadepsaný soud ostatně sám indikoval, že by podaný návrh mohl obecně projednat, jak byl původně formulován, byť by jej musel odmítnout. Vzhledem k tomu tedy soud neměl vůbec vyzývat navrhovatelku ke změně žaloby a poučovat ji, jak by snad měla žalobu změnit, aby tato byla (domněle) projednatelná.
10. Takto by totiž mohl soud navrhovatelku poučovat jen, pokud by „*považoval volbu [navrhovatelem zvoleného žalobního typu] za nesprávnou*“.⁴ To Ústavní soud přehledně shrnul zejména ve svém shora uvedeném nálezu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18. V situaci, kdy navrhovatel jednoznačně zvolí určitý žalobní typ a je si vědom povahy aktu, který napadá, tak soud nesmí navrhovatele poučovat o tom, jak má případně svou žalobu modifikovat, aby tato byla projednatelná, resp. aby navrhovatel dosáhl kýženého výsledku. Takový postup by totiž vybočoval z rámce poučovací povinnosti soudu a z jeho role nestranného rozhodce sporu. Slovy Ústavního soudu: „*Jako nepřijatelný návod, co by měl účastník dělat, aby dosáhl žádaného účinku, Ústavní soud vnímá i sdělení žalobci, navíc zastoupenému advokátem, který si je vědom, že správní orgán vydal opatření obecné povahy, o tom, že proti opatření obecné povahy se před správním soudem lze bránit návrhem na jeho zrušení, nikoli zásahovou žalobou.*“⁵ V nynějším případě nejenže soud takto nepřijatelně navádí navrhovatelku, ale navíc ji tak ještě navádí chybně, jak výše popsáno.

IV.

Nadepsaný soud nejedná nestranně; to vzbuzuje pochybnosti o nepodjatosti jeho senátu 10 A (námitka podjatosti)

11. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, také uvedl (odst. 93), „*že je věcí žalobce (navrhovatele), aby pečlivě zvážil, který žalobní (návrhový) typ odpovídá jeho procesní situaci, jelikož soudní řád správní od sebe odlišuje jednotlivé žalobní (návrhové) typy, které mezi sebou nelze zaměňovat (srov. již zmíněný náleze sp. zn. Pl. ÚS 12/17, bod 19.)*“, zatímco „*úkolem soudu ve správním soudnictví není spolupodílet se na formulaci návrhu (žaloby), nahrazoval by tím činnost navrhovatele (žalobce) a přestal vystupovat jako nestranný rozhodce sporu.*“ „*[N]ešlo by již o nestranný postup*“, pokud by správní soud za situace, kdy „*[ž]aloby stěžovatelů, které směřovaly proti opatřením obecné povahy, netrpěly nesrozumitelností, neurčitostí či vnitřní rozporností*“, „*prostřednictvím poučení vedl stěžovatele k tomu, jakým způsobem mají své žaloby přeformulovat, aby dosáhli žádaného*

nebyla splněna 5. podmínka pro přiznání důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, neboť zásah nebyl zaměřen přímo proti stěžovateli, ani v jeho důsledku nebylo proti němu přímo zasaženo.“

⁴ Odst. 47 nadepsaným soudem použitého nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18; srov. dále shodně i odst. 58 a 63 tamtéž.

⁵ Citováno z odst. 84 daného nálezu. Srov. obdobně dále i odst. 43 a 46 nadepsaným soudem použitého nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18.

účinku“ (ibid.). Ústavní soud současně zdůraznil význam nestrannosti i pro správní soudnictví, kde jako jedna strana sporu vystupuje orgán veřejné moci.⁶

12. **Vydáním Usnesení soudu tedy senát 10 A překročil meze své nestrannosti směrem k navrhovatelce. Jinak řečeno, lze pochybovat o nepodjatosti všech členů tohoto senátu ve smyslu § 8 odst. 1 s. ř. s.,** a to zejména s ohledem na postup soudu straníci navrhovatelce (o kterém ostatně svědčí i to, že se senát 10 A před vydáním Usnesení soudu neseznámil s Replikou k návrhu, kterou mu odpůrci včas doručili).
13. Senát 10 A se zřejmě navíc snaží o meritorní projednání návrhu „za každou cenu“ bez ohledu na chybějící podmínky řízení (v souvislosti s Usnesením soudu tedy zejména bez ohledu na zrušení napadených aktů). **Takový postup by přitom mohl vést až k odnětí účastníků jejich zákonnému soudci.** Pokud by totiž navrhovatelka případně chtěla v dané věci využít zásahové žaloby, každopádně by tak nemohla učinit změnou svého stávajícího návrhu, ale výlučně jedině prostřednictvím žaloby nové, projednávané v jiném řízení. **Senát 10 A toto ostatně výslovně připustil v bodě 16 Usnesení soudu, aniž by ovšem předložil relevantní důvody, proč i tak chce vést „výjimečně společné řízení o obou návrzích“.** Z rozvrhu práce nadepsaného soudu se přitom podává, že příslušné nové řízení by patrně bylo či mohlo být přiděleno senátu odlišnému. Senátu 10 A tak jednoduše nesmí obcházet zákonný mechanismus nápadu tím, že si věc „atrahuje“ pomocí výzvy ke změně (nepřípustného) návrhu na zrušení opatření obecné povahy na obdobně, či dokonce ještě intenzivněji nepřipustnou žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.
14. Ze shora uvedených důvodů tedy odpůrci vznášejí námitku podjatosti vůči členům senátu 10 A.

V.

15. Lze tedy uzavřít, že Usnesení soudu, jakož i řízení, které vedlo k jeho vydání, trpí celou řadou vad. Toto usnesení bylo vydáno coby rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení. Takovým usnesením tedy není nadepsaný soud vázán (druhá věta § 55 odst. 2 s. ř. s.). **Proto odpůrci navrhují, ať nadepsaný soud ještě ve lhůtě, kterou stanovil dotyčným usnesením, toto usnesení výslovně zruší. Současně s tím či bez zbytečného odkladu poté by měl návrh na zahájení řízení v úplném rozsahu odmítnout.**
16. Pokud by nedošlo k ukončení tohoto řízení z důvodu zjevné absence podmínek řízení, jak navrženo shora a v Replíce k návrhu, tak musí soud každopádně před dalším postupem ve věci nejprve předložit Nejvyššímu správnímu soudu k posouzení zde formulovanou námitku podjatosti (viz poslední větu § 8 odst. 5 s. ř. s.).

V Praze dne 30. 3. 2020

Vláda České republiky

Ministerstvo zdravotnictví České republiky

⁶ Srov. v odst. 92 cit. nálezu.