

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci navrhovatelky: **L. L.**, zastoupena Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 19. 8. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-28/MIN/KAN, vedeného u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 9 A 91/2020, o návrhu navrhovatelky na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb.,

t a k t o :

- I. Návrh **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelka **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu

[1] Návrhem ze dne 13. 11. 2020, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 23. 11. 2020, se navrhovatelka domáhá určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), a to nařízení jednání, eventuálně projednání a rozhodnutí ve věci vedené u městského soudu pod sp. zn. 9 A 91/2020.

[2] Ve svém návrhu uvedla, že městský soud zřejmě nehodlá respektovat zákonnou lhůtu pro rozhodnutí ve věci, tj. 90 dnů od podání původního návrhu. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu i komentářové literatury je třeba tuto lhůtu počítat od podání původního návrhu na zrušení opatření obecné povahy. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 – 44, č. 4060/2020 Sb. NSS, navrhovatelka uvedla, že i když soud připustí změnu návrhu, musí stále rozhodnout ve lhůtě stanovené od původního podání návrhu. Opačný výklad by vedl k tomu, že v důsledku opakovaných změn návrhu (po zrušení napadeného opatření a přijetí nového) by lhůta běžela vždy zase od počátku a nebyl by tak fakticky rozdíl oproti tomu, kdy by navrhovatelka musela podávat nové a nové návrhy. Ačkoliv tedy vydávání nových návrhů a změny návrhu představují komplikaci pro postup soudu, je třeba zdůraznit, že úkolem soudu je poskytnout účinnou ochranu právům navrhovatelky. Na věci nic nemění ani další

faktory, jako počet osob zúčastněných na řízení. Skutečnost, že navrhovatelka doložila negativní zdravotní dopady napadeného opatření obecné povahy ve svém případě, a tyto dopady se týkající i množství dalších lidí, musí vést soud k tomu, že ve věci bude postupovat s nevyšším urychlením.

II. Vyjádření městského soudu

[3] K návrhu se vyjádřila předsedkyně senátu městského soudu JUDr. Naděžda Řeháková. Uvedla, že napadené opatření obecné povahy – mimořádné opatření odpůrce ze dne 19. 8. 2020 bylo v rychlém sledu nahrazováno obsahově obdobnými dalšími opatřeními vydanými od 24. 8. 2020 do 19. 10. 2020, a to v časových rozmezích, které reálně neumožňovaly projednání návrhu proti prvnímu opatření, respektive i proti opatřením dalším, postupně rušeným, a to při zachování všech procesních práv spojených s návrhem. Navrhovatelka v důsledku uvedených změn opatření svůj původní návrh šestkrát změnila tak, jak postupně docházelo ke zrušení původního mimořádného opatření a dalších opatření vydávaných v návaznosti na epidemiologickou situaci. Městský soud usnesením ze dne 4. 11. 2020 rozhodl o návrzích změn na zahájení řízení o přezkumu opatření obecné povahy odpůrce ze dne 19. 8. 2020 tak, že změny návrhů připustil. Nyní je tedy předmětem řízení mimořádné opatření odpůrce ze dne 19. 10. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN. Předsedkyně senátu dále upozornila, že v průběhu řízení uplatňovala postupně svá práva řada osob; vzhledem k narůstajícímu počtu těchto osob rozhodl soud o způsobu doručování těmto osobám opatřeními ze dne 1. 10. 2020. Soud vyrozuměl o vedení řízení i další osoby, na něž se mimořádné opatření vztahovalo, nebo se jeho zrušení mohlo dotknout jejich práv. Dne 27. 10. 2020 uplynula lhůta pro uplatnění práv dalších osob zúčastněných na řízení.

[4] Dále předsedkyně senátu zdůraznila, že usnesením městského soudu v jiné věci vedené pod sp. zn. 18 A 59/2020 bylo v mezidobí – dne 13. 11. 2020 (č. j. 18 A 59/2020 – 247) předmětné mimořádné opatření ze dne 19. 11. 2020, tj. totéž opatření, které nyní napadla navrhovatelka, zrušeno s účinností od 21. 11. 2020. Městský soud má tedy za to, že do data 21. 11. 2020 je neefektivní nařídit ústní jednání v nyní posuzované věci, přičemž po tomto datu by v případě vydání nového mimořádného opatření ze strany odpůrce a v případě opětovné změny návrhu a připuštění tohoto návrhu soudem, bylo nezbytné znovu vyžádat vyjádření odpůrce a spis k novému opatření, a k ústnímu jednání obeslat i 229 osob, které uplatnily svá práva, pokud těmto osobám postavení osob zúčastněných na řízení svědčí.

[5] Z uvedených důvodů městský soud navrhovatelkou požadované úkony neučinil a předložil návrh k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu.

III. Podstatný obsah spisu městského soudu

[6] Z předloženého spisu městského soudu Nejvyšší správní soud zjistil, že navrhovatelka podala dne 20. 8. 2020 městskému soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 19. 8. 2020. Toto mimořádné opatření vydané v souvislosti s ochranou obyvatelstva a prevencí nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 zavedlo povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest na zde popsanych místech.

pokračování

[7] Přípisem ze dne 25. 8. 2020 městský soud navrhovatelku vyzval k zaplacení soudního poplatku za podaný návrh, poučil ji o složení senátu a možnosti namítat podjatost. Stejného dne zaslala navrhovatelka soudu přípis, ve kterém žádala, aby soud připustil změnu návrhu s ohledem na to, že původně napadené mimořádné opatření bylo zrušeno a nahrazeno novým opatřením ze dne 24. 8. 2020. Ode dne 3. 9. 2020 přicházely soudu žádosti osob o přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Dne 9. 9. 2020 doručila navrhovatelka soudu druhou změnu původního návrhu. Dne 10. 9. 2020 obdržel soud vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení mimořádného opatření ze dne 19. 8. 2020. Navrhovatelka dne 11. 9. 2020 doručila soudu doplnění přílohy ve věci změny č. 2 původního návrhu, dne 16. 9. 2020 pak soudu zaslala doplnění argumentace s ohledem na neumožnění nahlížet do spisu ze strany odpůrce. Dne 18. 9. 2020 navrhovatelka doručila soudu změnu č. 3 původního návrhu. Přípisem ze dne 21. 9. 2020 pak soud vyzval odpůrce k podání vyjádření k přípustnosti navrhovaných změn a k námitkám navrhovatelky ve vztahu k platnému a účinnému mimořádnému opatření ze dne 17. 9. 2020 ve lhůtě 10 dnů. Zároveň o tomto postupu informoval navrhovatelku. Dne 21. 9. 2020 zaslala navrhovatelka městskému soudu změnu č. 4 původního návrhu. Dne 24. 9. 2020 nahlížel zástupce navrhovatelky do spisu městského soudu. Poté navrhovatelka dne 29. 9. 2020 doplnila přílohy ve věci svého návrhu. Dne 1. 10. 2020 obdržel soud vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení mimořádného opatření ze dne 19. 8. 2020 a k návrhům na změnu předmětu řízení. Městský soud stejného dne vydal opatření, dle kterého bude ve věci osobám zúčastněným na řízení, případně jejich zástupcům doručováno vyvěšením rozhodnutí nebo jiné písemnosti na úřední desce soudu. Dne 8. 10. 2020 navrhovatelka doplnila přílohy ve věci původního návrhu, dne 9. 10. 2020 pak městskému soudu navrhla, aby vydal předběžné opatření ve věci původního návrhu. Dne 13. 10. 2020 zaslala navrhovatelka soudu další změnu návrhu (změna č. 5). Městský soud zaslal dne 14. 10. 2020 odpůrci návrh navrhovatelky na vydání předběžného opatření k vyjádření ve lhůtě 5 dnů. Dne 15. 10. 2020 navrhovatelka zaslala soudu repliku k vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení mimořádného opatření ze dne 19. 8. 2020. Soud pak 20. 10. 2020 obdržel vyjádření odpůrce k návrhu na vydání předběžného opatření. Dne 20. 10. 2020 doručila navrhovatelka soudu v pořadí šestou změnu původního návrhu. K této změně se odpůrce vyjádřil v přípisu ze dne 2. 11. 2020. Usnesením ze dne 4. 11. 2020 soud připustil změnu původního návrhu tak, že učinil předmětem řízení mimořádné opatření odpůrce ze dne 19. 10. 2020. Usnesením ze dne 5. 11. 2020 pak městský soud zamítl návrh žalobkyně na vydání předběžného opatření.

[8] Přípisem ze dne 10. 11. 2020 navrhovatelka požádala o neprodlené nařízení jednání ve věci, neboť již takřka uplynula lhůta pro rozhodnutí ve věci. Soud poté navrhovatelce sdělil, že ve věci bude nařízeno jednání po vypořádání procesních návrhů některých osob zúčastněných na řízení a rovněž s ohledem na počet osob zúčastněných na řízení (229) a dalších osob, které návrhy podávají, a také na stávající opatření předsedkyně městského soudu vydané v důsledku doporučení Ministerstva spravedlnosti ze dne 22. 10. 2020 k fungování soudů vzhledem k vyhlášenému mimořádnému stavu a krizovým opatřením přijatým Vládou České republiky. Navrhovatelka poté dne 13. 11. 2020 podala návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

IV. Posouzení návrhu Nejvyšším správním soudem

[9] Řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu, upravené v § 174a zákona o soudech a soudcích, představuje promítnutí zásad spravedlivého procesu z hlediska naplnění práva účastníka nebo jiné strany řízení na projednání jeho věci bez zbytečných průtahů, zakotveného zejména v ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, do řízení probíhajícího před soudem.

[10] V řízení podle § 174a zákona o soudech a soudcích tedy Nejvyšší správní soud rozhoduje o návrhu na určení lhůty. Znamená to, že zjistí-li neodůvodněné průtahy v řízení spočívající zejména v tom, že příslušný soud poté, kdy obdrží podání ve věci, v přiměřené době nečiní žádné úkony, věci se vůbec nezabývá, aniž by pro takový postup existovaly ospravedlnitelné důvody, anebo činí úkony s nedůvodnou časovou prodlevou, usnesením určí tomuto soudu lhůtu, ve které má úkon učinit, resp. ve které má rozhodnout.

[11] Průtahy v řízení znamenají, že v soudním procesu dochází k neodůvodněně pomalému vyřizování věci napadlé příslušnému soudu či dokonce ke vzniku excesivního stavu, kdy dochází k nečinnosti soudu. Soud se tak při posuzování oprávněnosti návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu zabývá otázkou, zda v řízení dochází k průtahům, s ohledem na složitost věci, význam předmětu řízení pro navrhovatele, postup účastníků nebo stran řízení a na dosavadní postup soudu.

[12] Ve věci navrhovatelky vede městský soud řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření odpůrce ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s.

[13] Podle § 101d odst. 2 věty poslední s. ř. s. soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu.

[14] V nyní posuzované věci je ovšem nutno vzít v úvahu zcela specifickou situaci, kdy původně napadené opatření obecné povahy bylo v rychlém sledu nahrazováno dalšími mimořádnými opatřeními odpůrce obdobného obsahu, a to v časových intervalech, které reálně neumožňovaly projednání návrhu proti původnímu opatření, respektive i proti opatřením dalším, postupně rušeným. Obdobnou procesní situací se zabýval Nejvyšší správní soud v navrhovatelkou odkazovaném rozsudku č. j. 6 As 88/2020 – 44, ve kterém dospěl k závěru formulovanému do následující právní věty: *„Je-li jedno opatření obecné povahy nahrazeno obsahově obdobným opatřením obecné povahy v časovém intervalu, který reálně znemožňuje soudní přezkum prvního opatření, připustí soud změnu původního návrhu na zrušení prvního opatření (§ 95 odst. 2 o. s. ř. použitý přiměřeně podle § 64 s. ř. s.). Neučiní-li to, a naopak návrh odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního opatření obecné povahy, poruší tím právo na spravedlivý proces a na účinnou soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“* Soud v odůvodnění tohoto rozsudku vysvětlil, že nemůže obstát *„doporučení městského soudu, podle něhož mohli stěžovatelé v tehdejší věci proti druhému mimořádnému opatření podat samostatný návrh na jeho zrušení. V situaci, kdy byla v době vyhlášeného nouzového stavu mimořádná opatření v poměrně krátkých intervalech rušena a nahrazována novými, by nemuselo být možné dosáhnout meritorního přezkumu žádného takového opatření, protože*

pokračování

každé by bylo zrušeno a nahrazeno novým dříve, než by o něm soud stihl rozhodnout. Zohlednit je třeba i vliv případného podání nového návrhu na délku řízení.“

[15] Nejvyšší správní soud se však v citovaném rozsudku nijak konkrétně nezabýval otázkou, zda i v těchto specifických procesních situacích je soud povinen dodržet devadesátidenní lhůtu pro rozhodnutí ve věci (§ 101d odst. 2 s. ř. s.), resp. jestli se tato lhůta má odvíjet od podání původního návrhu, jak argumentuje navrhovatelka. Zabýval se zejména otázkou, za jakých podmínek má soud připustit změnu původního návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a ve prospěch tohoto postupu argumentoval i vlivem případného nového podání na délku řízení. Lze tedy shodně s navrhovatelkou dovodit, že není namístě odvíjet novou devadesátidenní lhůtu vždy od podání změny návrhu, neboť pak by připuštěním změny návrhu skutečně nedošlo ke zkrácení délky řízení oproti situaci, kdy by byly podávány stále nové návrhy. Zároveň však není možno trvat na tom, aby byl soud povinen rozhodnout ve věci ve lhůtě 90 dnů od podání původního návrhu i za předpokladu, že to procesní vývoj řízení (zejména počet změn návrhů a s tím spojené procesní úkony) fakticky neumožňuje. Bude tedy nutno vždy v každém konkrétním případě vážit, zda soud postupuje v řízení bez zbytečných průtahů a v přiměřené době činí potřebné procesní kroky k tomu, aby mohl ve věci rozhodnout. Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že lhůta stanovená v § 101d odst. 2 s. ř. s. je lhůtou toliko pořádkovou.

[16] Vzhledem k výše podrobně rekapitulovanému obsahu spisu městského soudu (body 6 až 8 shora) lze uvést, že městský soud postupoval ve věci bez zbytečných průtahů, činil (a stále činí) postupně v přiměřené době procesní úkony, jejichž vykonání je ve věci zapotřebí, aby mohl ve věci nařídit jednání, resp. aby mohl věc projednat a rozhodnout. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že s ohledem na celkem šest změn návrhu navrhovatelky v reakci na postupné rušení mimořádných opatření a jejich nahrazování novými opatřeními nebylo ani prakticky možné, aby městský soud ve věci rozhodl v navrhovatelkou požadované devadesátidenní lhůtě počítané ode dne podání původního návrhu. V době podání návrhu na určení procesního úkonu dne 13. 11. 2020 bylo předmětem řízení mimořádné opatření odpůrce ze dne 19. 10. 2020; odpůrce se k návrhu na zrušení tohoto opatření vyjádřil dne 2. 11. 2020. Poté tedy soud mohl přistoupit k projednání věci (nařízení jednání), a to při dodržení procesních práv osob zúčastněných na řízení, kterých bylo v té době dle vyjádření městského soudu 229. Pro další postup v řízení však byla podstatná skutečnost, že usnesením ze dne 13. 11. 2020 bylo napadené mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020 v rámci jiného řízení vedeného u městského soudu zrušeno, a to s účinností od 21. 11. 2020. Městský soud tak správně vyhodnotil (viz vyjádření předsedkyně senátu k nyní projednávanému návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu), že za těchto okolností nebylo efektivní ve věci navrhovatelky nařídit ústní jednání. Po případném dalším nahrazení zrušeného mimořádného opatření novým opatřením lze totiž očekávat další změnu návrhu navrhovatelky, ke kterému si městský soud musí vyžádat vyjádření odpůrce a příslušný správní spis, stejně tak je povinen respektovat práva osob zúčastněných na řízení a rovněž tyto osoby případně obeslat. Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že v době podání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu se městský soud nedopouštěl neodůvodněných průtahů, naopak postupoval v řízení efektivně tak, aby mohl ve věci co nejdříve rozhodnout.

[17] Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud nepovažoval návrh navrhovatelky za důvodný, a proto jej podle § 174a odst. 7 zákona o soudech a soudcích zamítl.

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích, dle kterého hradí náklady řízení o něm stát jen tehdy, je-li návrh uznán jako oprávněný. K tomu v projednávané věci nedošlo, proto soud rozhodl tak, že navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 7. prosince 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předseda senátu