



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci navrhovatele: **JUDr. O. D., Ph.D., LL.M.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého nám. 4, Praha 2, zastoupeného JUDr. Jiřím Kindlem, M.Jur., Ph.D., advokátem, sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, o návrhu na zrušení mimořádných opatření odpůrce ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN, ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN, ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, a ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 – 111,

t a k t o :

Výroky I., II., III. IV. a VI. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 – 111, **se zrušují a věc se v tomto rozsahu vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem ze dne 30. 3. 2020 domáhal zrušení mimořádných opatření odpůrce ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN 2020 (dále jen „opatření č. 12745/2020-1“), ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN (dále jen

„opatření č. 12746/2020-1“), a ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN (dále jen „opatření č. 13361/2020-1“, společně též jako „původně napadená opatření“). K výzvě soudu podáním ze dne 18. 4. 2020 doplnil, že požaduje také zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN (dále jen „opatření č. 16193/2020-1“), a ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN (dále jen „opatření č. 16195/2020-1“), jakož i minulé verze obdobných mimořádných opatření, a podáním ze dne 21. 4. 2020 pak rozšířil svůj návrh také na nově vydané mimořádné opatření odpůrce ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN (dále jen „opatření č. 16193/2020-2“, společně též jako následně napadená opatření).

[2] Městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil ke dni 27. 4. 2020 opatření č. 16193/2020-2, č. 16195/2020-1, č. 13361/2020-1 a č. 12745/2020-1 (výroky I. až IV.) a odmítl návrh ve vztahu k opatřením č. 12746/2020-1 a č. 16193/2020-1 (výrok V.). Svůj rozsudek odůvodnil takto (kráceno Nejvyšším správním soudem):

Připuštění změny návrhu

[3] Městský soud odůvodnil připuštění změny návrhu odkazem na § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), za použití § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhovatel se domáhal původním návrhem zrušení opatření, která byla v průběhu řízení před soudem zrušena a nahrazena jinými opatřeními s obdobným obsahem. Návrhem ze dne 18. 4. 2020 doplněným 21. 4. 2020 pak změnil svůj návrh tak, že požadoval také zrušení opatření, která byla ke dni rozhodování soudu platná a účinná. Původní argumentace navrhovatele nebyla podle soudu vydáním nových mimořádných opatření popřena a nová opatření zasahovala do základních práv a svobod navrhovatele v obdobné míře. Jakkoliv nejsou nová opatření totožná a nelze tvrdit, že by se odpůrce jejich vydáním snažil uniknout ze soudního přezkumu, zůstává skutečností, že právo na svobodu pohybu a podnikání je nadále v nemalé míře sistováno. Odůvodnění opatření jsou podle soudu obdobná. Původní návrh proto představuje podklad pro přezkum ve smyslu § 95 o. s. ř.

[4] Podle městského soudu navrhovatel neměl jinou efektivní možnost napadnout daná opatření soudní cestou, ať již před Ústavním soudem nebo v civilní větvi soudnictví. Neexistovala ani jiná možnost ochrany práv v režimu správního soudnictví. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiární vůči jiným žalobním typům. Pokud navrhovatel napadl opatření obecné povahy, je příléhavým prostředkem ochrany řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Tato skutečnost indikovala, že je namístě připustit změnu návrhu. Soud přihlédl také k povaze opatření, která velmi významně omezovala základní práva a svobody, zejm. svobodu pohybu a právo na podnikání. Vzal v úvahu také skutečnost, že opatření dopadala na veškeré obyvatele České republiky. Byť nelze návrh považovat za *actionem popularem*, nelze odhlížet od skutečnosti, že opatření „penalizovala“ základní právo všech obyvatel bez výjimky, čímž se lišila od jiných opatření obecné povahy, jako jsou územní plány či opatření upravující provoz na pozemních komunikacích. Nyní napadená opatření se tak liší v předmětu řízení, který se vyznačuje všeobecným a celostátním dopadem.

[5] Soud dále vyšel z judikatury Ústavního soudu vztahující se k abstraktní kontrole právních předpisů, neboť je jeho postavení při abstraktním přezkumu opatření obecné

pokračování

povahy obdobné. V řízení před Ústavním soudem obecně platí, že při přezkumu právních předpisů je Ústavní soud vázán § 67 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle kterého jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbydou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem, řízení se zastaví. Obdobně jako v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy před správními soudy by tedy ani v řízení před Ústavním soudem neměl být z hlediska zákona dán prostor pro věcný přezkum již zrušeného právního předpisu nebo jeho části. Ústavní soud však připustil výjimky, viz nálezy ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, a ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04. Městský soud se rozhodl postupovat analogicky, k čemuž jej vedla také povaha napadených aktů, které se více blíží právním předpisům než správním rozhodnutím. Možnost změny návrhu podle § 95 o. s. ř. není podle soudu ve správním soudnictví striktně vyloučena.

[6] Mimořádný postup je odůvodněn mimořádností situace a výjimečným obsahem napadených opatření. Potřeba přezkoumat tvrzený zásah do základních práv a svobod navrhovatele podle městského soudu převáží nad dosavadním postupem soudů v případě soudního přezkumu opatření obecné povahy. Neumožněním změny návrhu by soud fakticky odepřel navrhovateli ochranu jeho základních práv ve smyslu čl. 4 Ústavy České republiky (dále jen Ústava) a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Krom již uvedeného soud zdůraznil, že ke změně jednotlivých mimořádných opatření docházelo v řádu dnů, proto by odmítnutím návrhu s velkou pravděpodobností došlo k bludnému kruhu. Zároveň se soud nedomníval, že by tímto postupem byli účastníci odňati svému zákonnému soudci. Požadavek, aby byly právní věci přidělovány konkrétnímu soudci (resp. senátu) podle předem daných pravidel rozvrhu práce nevylučuje postup podle § 95 o. s. ř. Jedná se o standardní procesní institut. Změna žaloby není ani porušením rovnosti stran. Navrhovatel disponuje předmětem řízení a § 95 o. s. ř. nepředpokládá pro připuštění změny souhlas druhé strany.

[7] Soud doplnil, že není vázán usnesením jiného senátu téhož soudu ze dne 30. 3. 2020, č. j. 15 A 31/2020 – 59. Změna judikatury je namístě vždy, kdy nelze dosavadní interpretaci přesvědčivě hájit. Městský soud doposud rozhodl pouze v jedné typově obdobné věci týkající se odpůrcem vydaných opatření obecné povahy v době nouzového stavu. Jedno rozhodnutí netvoří zavedenou právní praxi. Krom toho nyní rozhodující senát považoval za nezbytné umožnit navrhovateli změnu jeho návrhu.

Přezkum již zrušených mimořádných opatření

[8] Podle dosavadní judikatury zrušení napadeného opatření obecné povahy jiným k tomu příslušným orgánem představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení. V takovém případě je dán důvod k odmítnutí návrhu na základě § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 – 98, nebo ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011 – 129). Aby mohl soud návrhu vyhovět a napadené opatření obecné povahy zrušit, musí toto opatření existovat nejen v době podání návrhu, ale též v době rozhodování soudu ve věci samé. Soud proto nemůže zrušit mimořádná opatření odpůrce, která již byla jednou zrušena. Takto by rušil již jednou zrušené, respektive by mohl rozhodnout pouze deklaratorním výrokem. To však zákonná úprava neumožňuje a tento závěr je podpořen

rovněž judikaturou (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18). Tvzení o trvajících důsledcích zrušených opatření nemůže svědčit pro jejich věcný přezkum. Satisfakce za tvrzené zásahy do práv se může navrhopatel domoci prostřednictvím civilní žaloby. Totéž platí ve vztahu k tvrzené obavě z postihu za přestupek, v případě uložení sankce za přestupek by se navrhopatel mohl domáhat přezkumu soudní cestou. Soud proto výrokem V. odmítl návrh na zrušení již zrušených opatření.

Přezkum neúčinných, avšak nezrušených mimořádných opatření

[9] Městský soud připustil, že mimořádné opatření odpůrce omezující maloobchodní prodej ze dne 26. 3. 2020 a mimořádné opatření o omezení svobody pohybu z téhož dne byla fakticky nahrazena novými mimořádnými opatřeními, takže následně již nevyvolávala právní účinky. Jednalo se však o situaci odlišnou od již zrušených opatření, neboť ke dni rozhodování soudu byla stále v platnosti. Za této situace nic nebránilo jejich věcnému přezkumu, byť je rozhodnutí ve vztahu k těmto mimořádným opatřením pouze akademické.

Povaha napadeného právního aktu

[10] Zákonodárce pevně stanovil, že mimořádná opatření odpůrce podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví mají být vydávána ve formě opatření obecné povahy. Jestliže zákon výslovně některý právní akt označuje za opatření obecné povahy, nepřísluší soudu dále hodnotit, zdali je vydávaný akt též opatřením obecné povahy z materiálního hlediska. Soud souhlasil s odpůrcem, že napadená opatření obecné povahy mají blíže k právnímu předpisu než k rozhodnutí a širě jejich předmětu je odlišuje od jiných opatření obecné povahy. Nelze však tvrdit, že by zcela chyběla podmínka konkrétnosti a určitosti věci. Pokud odpůrce považuje znění zákona v tomto směru za rozporné se základními pravidly pro označování správních aktů, může iniciovat novelizaci § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Do té doby soud vychází z platného znění zákona a považuje napadená opatření za opatření obecné povahy.

Věcný přezkum přípustně napadených opatření obecné povahy

[11] Městský soud předeslal, že neshledal důvodnou námitku odpůrce namítající zkrácení práva na vyjádření, neboť i přes připuštění změny vyšel primárně z původního návrhu. Na veškerá podání mohl odpůrce reagovat přinejmenším při jednání.

[12] Dále soud zdůraznil, že plně respektuje vyhlášení nouzového stavu i důvody, pro které se tak stalo. Nouzový stav je ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“), koncipován pro relativně úzce a přesně vymezené krizové situace, respektive poruchy normality, jejichž průběh a vhodná opatření k nápravě lze alespoň částečně předem předvídat. Citovaný zákon vládě stanoví povinnost vymezit, jaká práva podle zvláštního zákona se omezují a jaké povinnosti se ukládají. Tímto zvláštním zákonem je krizový zákon, který stanoví konkrétní podoby povinností, které je možné ukládat, a opatření, která je možné přijímat, včetně výčtu základních práv, která mohou být omezena. Soud připustil, že k realizaci těchto krizových opatření může být nutné omezit některá základní práva a svobody a uložit konkrétní

pokračování

povinnosti za účelem zvládnutí mimořádné situace a *de facto* za účelem ochrany státu a jeho obyvatel. Přesto však platí, že vyhlášení nouzového stavu automaticky neznamená omezení základních práv a svobod.

[13] V době mimořádného stavu nastává právně výjimečný, až nouzový režim, který dočasně do určité míry vyřazuje z účinnosti některá „normální“ ústavní a zákonná pravidla. Nejenom, že mohou být omezena základní práva a svobody, nýbrž také rozhodovací pravomoci jsou soustředěny v rukou výkonné moci, a to na úkor moci zákonodárné. Aby se v maximální míře minimalizovalo nebezpečí rozpadu právního státu, musí být omezení základních práv přijímána právem předvídaným způsobem a zároveň musí šíře jejich omezení odpovídat ústavní ochraně podstaty těchto práv a svobod.

[14] Městský soud neshledal, že by odpůrce vůbec (tj. za žádných okolností) nedisponoval pravomocí vydat napadená opatření. Odpůrce svou pravomoc odvíjí od § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož odpůrce k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku. Přehled jednotlivých omezení pak vymezuje § 69 téhož zákona. Stejně tak soud nepřisvědčil navrhovateli, že by takovouto pravomocí disponoval pouze hlavní hygienik ČR, a nikoli odpůrce [viz § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví].

[15] Dále soud zkoumal, zda odpůrce při vydávání přezkoumávaných opatření nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*). Při posouzení této otázky je nezbytné přihlídnout ke shora uvedeným východiskům fungování práva v době, kdy je vyhlášen nouzový stav. Právní řád omezení základních práv a svobod v době nouzového stavu předjímá v čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti a § 5 a § 6 krizového zákona. Z citovaných ustanovení přitom vyplývá, že možností omezit základní práva a svobody za trvání nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu disponuje především vláda. Zákon nepřipouští delegování této pravomoci na kohokoliv jiného, tj. ani na členy vlády. Pokud by tedy vláda uložila členovi vlády, aby fakticky nařídil krizové opatření, jednala by *ultra vires*.

[16] Napadená opatření obecné povahy nebyla vydána v předvídaném režimu podle krizového zákona, protože odpůrce postupoval ryze na základě zákona o ochraně veřejného zdraví. Soud připustil, že v době vydání nyní napadených mimořádných opatření byla splněna základní podmínka pro jejich vydání podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, tj. vznik epidemie. S ohledem na vyhlášení nouzového stavu však byla oprávněna omezit základní práva a svobody v natolik masivní míře pouze vláda a nikoli odpůrce. Vyhlášením nouzového stavu vláda „přepnula“ právní režim do speciální podoby, přičemž bylo povinností všech orgánů výkonné moci tuto okolnost zohlednit ve svém rozhodování.

[17] V tomto smyslu krizový zákon vystupuje ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví v pozici speciálního zákona, tj. uplatní se zde zásada *lex specialis derogat legi generali*. Vyhlášení nouzového stavu představuje „speciální okolnost“. V opačném případě by zmizel rozdíl mezi výjimečným a normálním stavem. V případě vyhlášení nouzového stavu jinak řádné prostředky ochrany zdraví obyvatel (včetně těch vymezených v § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví) pozbývají na „aktuálnosti“ a na této aktuálnosti naopak nabývají zaktivizované mimořádné prostředky podle ústavního zákona o

bezpečnosti a krizového zákona. To platí obzvláště v případech, kdy se jedná o razantní a plošný zásah do základních práv a svobod tak, jak tomu bylo v případě nyní napadených mimořádných opatření.

[18] Opačný výklad by bezdůvodně koncentroval moc do rukou jednoho správního orgánu, čímž by potencionálně mohl být narušen princip fungování právního a demokratického státu (soud však vyloučil, že by za tímto účelem byla vydávána napadená opatření obecné povahy, resp. z okolností jejich vydání nelze toto riziko jakkoli dovodit). Nepřijetí opatření vládou podle krizového zákona, ale odpůrcem podle zákona o veřejném zdraví, soud považoval také za narušení ústavních garancí dělby moci. Při přijímání krizových opatření podle krizového zákona je vláda pod neustálým dohledem Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Tím, že napadená opatření byla přijata odpůrcem, byla tato kontrola ze strany Poslanecké sněmovny vyloučena.

[19] Soud „okrajem poznamenal“, že takto razantní a plošné omezení základních práv a svobod presumuje krizový zákon spíše než § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. Formulace „skupiny osob“ a „některé oblasti“ v písmenu b) citovaného ustanovení vede soud k závěru, že zákonodárce příliš nepočítal s tím, že by bylo možno takto mimořádné opatření vztáhnout na celé území České republiky a všechny jeho obyvatele. Uvedené omezení zákona o ochraně veřejného zdraví nemohl odpůrce obejít tím, že svobodu pohybu a podnikání omezil na základě § 69 odst. 1 písm. i) tohoto zákona. Podle něj může ministerstvo zakázat nebo nařídít „další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“. Toto obecně formulované ustanovení nemůže být podkladem pro takto závažné zásahy do základních práv. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny musí být zákon, který umožňuje omezit základní práva, dostatečně konkrétní. Velmi obecně formulovaný § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nemůže sloužit jako bílko šek vystavený zákonodárcem k jakkoliv závažnému a rozsáhlému zásahu do základních práv.

[20] Výše uvedené neznamena, že by § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví byl vyhlášením nouzového stavu naprosto vyprázdněn a odpůrci by byly odňaty veškeré jeho pravomoci podle zákona o ochraně veřejného zdraví a tyto byly svěřeny vládě. Platí však, že pokud vyhlášením nouzového stavu vláda deklarovala, že běžné právní prostředky nestačí na zvládnutí nastalé krizové situace, bylo namísto aplikovat mimořádná krizová opatření, jejichž přijetí je předvídáno krizovým zákonem. Jakkoliv tedy nadále bylo plně v dispozici odpůrce činit úkony striktně spadající pod jeho resort, například vyčlenit lůžka ve zdravotnických zařízeních nebo zakázat návštěvy pacientů ve zdravotnických zařízeních, nepřislušelo mu omezit na území celého státu svobodu pohybu všech jeho obyvatel a plošně zakázat (s výjimkami) maloobchodní prodej. Možnost přijmout takováto krizová opatření náležela v době nouzového stavu pouze vládě.

[21] Soud připustil, že v případě, kdy by opatření vedoucí ke zvládnutí krizového stavu přijímala vláda, a nikoli pouze odpůrce, nejednalo by se již o opatření obecné povahy, ale o právní předpis. Za této situace by nebyla dána možnost přezkoumat tento právní akt ve správním soudnictví, ale k jeho posouzení by byl příslušný pouze Ústavní soud. Tomu odpovídá i skutečnost, že takto razantní zásah do základních práv a svobod jednotlivce by měl být přezkoumáván institucí k tomu nejpovolanější. A tou je Ústavní soud.

pokračování

[22] Argument odpůrce, že přijatá mimořádná opatření vzala vláda při svém jednání na vědomí, soud nepovažoval za relevantní. Je zřejmé, že vláda si své role při nouzovém stavu nejprve byla vědoma, neboť přijala krizová opatření obdobného obsahu ve formě, kterou předvídal ústavní zákon o bezpečnosti a krizový zákon. Z jakého důvodu však následně tento správný postup opustila, soudu nebylo zřejmé, resp. tento její postup nepovažoval za právně obhajitelný. Zároveň ovšem zdůraznil, že nezaznamenal jakékoli náznaky zneužití právě nastalého stavu. Situace byla výjimečnou, a to též z hlediska práva. Proto také (a i s ohledem na absenci jakékoli relevantní judikatury) mohl být odpůrce přesvědčen o správnosti svého postupu. Soud nezpochybnil, že odpůrcem uplatněný postup se jevil z hlediska zvládnutí nastalé hrozby efektivní. V řízení však nevyšlo najevo nic, co by vládě bránilo v postupu podle ústavního zákona o bezpečnosti a na něj navazujícího krizového zákona.

[23] Městský soud uzavřel, že napadená mimořádná opatření odpůrce v nikoli malé míře zasáhla do základních práv a svobod, odpůrce přitom nedisponoval dostatečnou věcnou působností k jejich vydání. Z těchto důvodů soud návrhu vyhověl a napadená opatření obecné povahy zrušil, a to ke dni 27. 4. 2020. Umožnil tak vládě do této doby vydat krizová opatření zákonným způsobem, tj. formou opatření přijatých vládou a nikoli odpůrcem.

II. Obsah kasační stížnosti

[24] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti výrokům I., II., III., IV. a VI. rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s.

[25] Stěžovatel shrnul, že výroky III. a IV. považuje za nezákonné, neboť měl městský soud návrh v této části odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Výroky I. a II. považuje za nezákonné pro jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé, neboť městský soud nepřípustně vyzval navrhovatele ke změně návrhu a následně navrženou změnu připustil, což vedlo k porušení zásady nestrannosti soudu, rovnosti účastníků řízení a k odnětí práva na zákonného soudce. Nadto městský soud neposkytl stěžovateli před ústním jednáním dostatečný čas k prostudování změny návrhu. Dále stěžovatel považuje výroky I. až IV. za nezákonné, neboť návrh nebyl důvodný, a také za nepřezkoumatelné, neboť se městský soud řádně nevypořádal s argumentací stěžovatele. V návaznosti na to je nezákonný i výrok VI. ukládající stěžovateli nahradit náklady řízení.

Námítky proti výrokům III. a IV. napadeného rozsudku – nepřípustnost návrhu

[26] V rámci prvního okruhu námitek stěžovatel podotkl, že s ohledem na usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, které označilo mimořádná opatření stěžovatele za opatření obecné povahy, nebude již nadále zastávat svou dosavadní argumentaci, podle níž z materiálního hlediska nejsou definiční znaky opatření obecné povahy naplněny.

[27] Městský soud v bodu 104 napadeného rozsudku připustil, že není oprávněn k přezkumu již zrušených opatření obecné povahy, návrh však odmítl pouze ve vztahu

k mimořádným opatřením označeným ve výroku V. rozsudku. Opačný postup však zvolil v případě opatření, jejichž platnost byla výslovně omezena určitým dnem a skončila před vydáním napadeného rozsudku, a která byla navíc nahrazena později vydanými mimořádnými opatřeními, byť nebyla výslovně derogována (opatření o omezení pohybu ze dne 23. 3. 2020 a opatření o omezení prodeje ze dne 26. 3. 2020 byla podle svého výslovného znění vydána na dobu určitou do 1. 4. 2020). Stěžovatel je přesvědčen, že i ve vztahu k těmto opatřením měl městský soud návrh odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, protože jejich platnost a účinnost skončila přede dnem vydání napadeného rozsudku (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, č. j. 8 As 2/2018 – 73, bod 13, a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2014, č. j. 64 A 2/2014 – 43).

[28] Městský soud v bodu 107 připustil, že jeho rozhodnutí bude v této části pouze akademické. Akademické výroky však podle soudního řádu správního v rámci řízení o zrušení opatření povahy vydávány být nemohou (stěžovatel v této souvislosti odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 – 98, usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, bod 33, rozsudek ze dne 12. 3. 2008, č. j. 1 As 21/2007 – 272, a další judikaturu krajských soudů). Pravomoci pevně vymezené soudním řádem správním nemůže soud svévolně rozšiřovat. Správní soudnictví není nástrojem „zbytkové“ soudní ochrany.

[29] V praktické rovině podle stěžovatele není rozdíl mezi výslovně zrušeným opatřením obecné povahy a opatřením obecné povahy, které bylo nahrazeno, a takto implicitně derogováno. V době rozhodování soudu ani jedno nemělo právní účinky a navrhovatel jimi nemohl být dotčen na svých právech, jak to pro posouzení aktivní procesní legitimace vyžaduje § 101a odst. 1 s. ř. s. Městský soud byl na tyto skutečnosti upozorněn, přesto vůbec neodůvodnil, proč tato opatření zrušil a v čem byl rozdíl, a zatížil tak svůj rozsudek nepřezkoumatelností.

Námítky proti výroku I. a II. – jiné vady řízení

[30] Městský soud se podle stěžovatele dopustil procesního pochybení tím, že z vlastní iniciativy vyzval usnesením ze dne 15. 4. 2020 navrhovatele k opravě návrhu, ačkoliv sám soud přiznal, že jsou to vady neodstranitelné, a ačkoliv se z věcného hlediska nejednalo o výzvu k odstranění vad návrhu (z původního návrhu bylo zřejmé, jaká opatření obecné povahy navrhovatel napadl), ale o výzvu ke změně návrhu ve smyslu § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Tím městský soud porušil procesní rovnost stran, neboť aktivně a nad rámec svých oprávnění instruoval navrhovatele, jak postupovat a jaká jiná opatření má napadnout, aby soud nemusel návrh odmítnout pro neodstranitelnou vadu. Postup městského soudu byl podle stěžovatele nezákonný ze čtyř důvodů.

[31] Zaprvé, nejednalo se o vadu, která může být odstraněna nebo opravena postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

[32] Zadruhé, změna návrhu nebyla přípustná, neboť byl dán neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Městský soud neaplikoval judikaturu Nejvyššího správního soudu, která jednoznačně uzavřela, že návrh na zrušení již neplatných opatření obecné povahy je nutné odmítnout z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení (viz

pokračování

např. výše citované usnesení č. j. 8 Ao 6/2010 – 98). Ten z povahy věci nelze odstraňovat. Městský soud analogicky aplikoval postup zastávaný Ústavním soudem v některých případech při rozhodování o zrušení právních předpisů, takový postup však v soudním řízení správním nelze aplikovat. Ústavní soud připustil změnu návrhu pouze jako výjimku z pravidla kvůli důvodnému podezření, že stěžovatel akty změnil s cílem znemožnit jejich přezkum Ústavním soudem. V nyní posuzované věci však městský soud výslovně potvrdil, že případ napadených aktů je jiný. Ani Ústavní soud takovou změnu nepřipouští vždy (viz např. usnesení ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 20/99, a náleze ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01). Navíc, Ústavní soud připustil změnu návrhu v situaci, kdy se jí navrhovatelé aktivně domáhali.

[33] Výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu ve smyslu § 95 o. s. ř., což by vyšlo najevo, pokud by se městský soud zabýval návrhy podrobněji z hlediska jednotlivých omezení a výjimek z nich (opatření o omezení prodeje ze dne 17. 4. 2020 upravovalo omezení v odlišném rozsahu s odlišným odůvodněním a za jiné situace než opatření ze dne 26. 3. 2020, stejně tak opatření o omezení pohybu ze dne 15. 4. 2020 v porovnání s opatřením ze dne 23. 3. 2020. Ostatně proto měla změna navrhovatele 16 stran a obsahovala novou argumentaci (k níž stěžovatel nedostal adekvátní možnost vyjádření – viz dále). Podle § 101b s. ř. s. soud vychází při přezkumu opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Ten byl u jednotlivých opatření odlišný. S tím se městský soud nijak nevypořádal.

[34] Zatřetí, výzvou ke změně návrhu městský soud překročil svou roli nestranného rozhodce sporu a narušil zásadu rovnosti účastníků řízení. V této souvislosti stěžovatel odkázal zejména na náleze Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, body 89 až 93.

[35] Začtvrté, povolením změny návrhu došlo k porušení práva na zákonného soudce. Ve správním soudnictví (na rozdíl od řízení o návrzích na zrušení právních předpisů, které vždy projednává plénium Ústavního soudu) by takovým postupem docházelo k odnětí účastníků řízení jejich zákonnému soudci, neboť je pravděpodobné, že případný nový návrh by byl přidělen jinému senátu městského soudu. Senát 14 A městského soudu si tak přezkum jiných než napadených aktů nepřipustně aťrahoval. Navrhovateli přitom nic nebránilo podat návrh nový. Městský soud se nesprávně dovolával čl. 36 odst. 2 Listiny, podle kterého z pravomoci soudů nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Citované ustanovení neznamená, že by se navrhovateli muselo dostat přístupu k soudu zrovna před správním soudem a v tomto řízení před tímto jediným senátem, navíc v podobě abstraktního přezkumu opatření obecné povahy. Pokud navrhovatel odkazoval na riziko rozhodnutí o přestupku vůči jeho osobě, byla by mu dána možnost takový akt soudně napadnout, obdobně pokud odkazoval na „vypořádání satisfakce“ za domnělé zásahy (byť není zřejmé jaké), k tomu jsou příslušné civilní soudy.

[36] Dále stěžovatel namítá, že mu městský soud neposkytl dostatečný čas na seznámení se se změnou návrhu a na vyjádření k ní. Podání navrhovatele obsahující konečné znění změny s podrobným odůvodněním (12 stran bez souvisejících dílčích

přípisů) soud zaslal stěžovateli až v předvečer jednání (přibližně v 17 hod.), na němž změnu připustil. Městský soud dokonce stěžovateli sdělil, že vyjádření ke změně návrhu neočekává. Stěžovatel požádal o poskytnutí lhůty k vyjádření v délce 7 dnů, městský soud mu ji však neposkytl. Změna návrhu přitom napadala jiná opatření, která původní opatření značně rozvolňovala. Navrhovateli vždy přitom soud poskytl lhůtu delší (např. lhůtu 3 dnů ke změně návrhu). I tímto postupem soud porušil zásadu nestrannosti řízení.

Námítka nedůvodnosti návrhu

[37] I pokud by se Nejvyšší správní soud neztotožnil s názorem stěžovatele o nepřipustnosti návrhu, bylo namístě návrh zamítnout. Městský soud totiž nesprávně uzavřel, že (A) vyhlášením nouzového stavu stěžovatel ztrácí působnost omezovat základní práva a svobody podle zákona o ochraně veřejného zdraví a že (B) stěžovatel nemohl rozhodnout o omezení pohybu nebo omezení maloobchodního prodeje podle § 69 odst. 1 písm. i) citovaného zákona, protože toto ustanovení nemůže být pro rozpor s čl. 4 odst. 2 Listiny podkladem pro takto závažné a rozsáhlé zásahy do základních práv.

[38] Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, podle kterého vyhlášením nouzového stavu vláda „přepnula“ právní režim do speciální podoby, přičemž krizový zákon je ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví zákonem speciálním (viz body 147 až 150 napadeného rozsudku). Tento názor je nelogický, nevyplyvá z žádného právního předpisu, je ve výslovném rozporu se zákonem č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, a vedl by při zvládání krizových situací k fatálním důsledkům a neschopnosti správních orgánů reagovat na krizové situace a plnit své úkoly. Jedná se o názor ojedinělý, který se neobjevil v žádné stěžovateli známé komentářové literatuře ani aplikační praxi.

[39] Pravomoc vydávat mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví není stěžovateli odebrána ani v případě, že je kvůli epidemii vyhlášen nouzový stav. Důvodová zpráva ke krizovému zákonu uvádí: *„Obecně lze charakterizovat, že mimořádnou událost lze řešit standardním způsobem. Krizová situace nastává tehdy, kdy standardní způsoby vyplývající z působnosti řešitelů již nepostačují, a mimořádná událost přerůstá v krizovou situaci. V souvislosti s vyhlášením tzv. krizových stavů lze využít mimořádné prostředky k řešení krizové situace. Existuje tedy vzájemná podmíněnost mezi krizovou situací a krizovými stavy, spočívající v tom, že krizová situace nastává tehdy, kdy k řešení vzniklého ohrožení je nezbytné vyhlásit některý z krizových stavů.“*

[40] Také komentář ke krizovému zákonu vykládá tuto otázku shodně jako stěžovatel, tj. bez atrakce výlučné pravomoci k přijímání opatření podle jiných zákonů na vládu (či jiný orgán) v režimu krizových opatření podle krizového zákona (viz Vaníček, J., Vodehnal, O. *Krizový zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017). Pro opačný závěr je podle tohoto komentáře potřeba výslovného zákonného ustanovení, které pro případ mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví nebylo přijato.

pokračování

V této souvislosti stěžovatel citoval z tohoto komentáře pasáže vztahující se k § 2 písm. a) a c), § 6 odst. 1, § 9 odst. 1, § 14 odst. 3 písm. a) a odst. 4 a § 39 odst. 1 krizového zákona.

[41] Pravomoc vlády k přijímání krizových opatření a pravomoc stěžovatele k přijímání mimořádných opatření na základě zákona o ochraně veřejného zdraví mohou bez problémů existovat vedle sebe. Ostatně odborná literatura předpokládá, že ústřední správní úřady mohou vykonávat vlastní normotvorbu paralelně s vládou, pokud vláda sama nepřistoupila k vydání příslušného právního předpisu (viz Sládeček, V. a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. 2. vyd., Praha: C. H. Beck, 2016, s. 742). Vláda po celou dobu trvání nouzového stavu koordinovala postup dalších orgánů krizového řízení (včetně stěžovatele) a opatření přijímaná těmito orgány (včetně mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví) průběžně projednávala a brala na vědomí.

[42] Přístup městského soudu by v podstatě znamenal, že od určité závažnosti epidemie by bylo nutné vyhlášovat nouzový stav, a tím zasahovat do běžného chodu společnosti zcela zásadním způsobem, přestože by jinak bylo možné danou epidemii řešit prostřednictvím mimořádných opatření stěžovatele bez vyhlášení nouzového stavu. Takový postup je paradoxní a nemístný.

[43] Podle stěžovatele proto nemá smysl uvažovat o vztahu obecnosti a speciality mezi danými předpisy. Mohou být totiž aplikovány vedle sebe, aniž by mezi nimi vznikl konflikt. Navíc, názor městského soudu o specialitě krizového zákona je nesprávný z následujících důvodů. Zákon o ochraně veřejného zdraví se zabývá specifickými okolnostmi epidemie, zatímco podle krizového zákona lze vyhlásit nouzový stav v případě jakýchkoliv „*živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost*“. Bylo by zcela absurdní, aby v situaci pandemie COVID-19 po vyhlášení nouzového stavu nemohly orgány ochrany zdraví plnit své povinnosti a vykonávat svá oprávnění podle části první hlavy III zákona o ochraně veřejného zdraví nazvané „*Předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění*“. Speciální okolností je infekční onemocnění, nikoliv nouzový stav. O případné specialitě zákona o ochraně veřejného zdraví svědčí také obecně vyšší sankce za jeho nedodržování. Navíc nabytí platnosti až po krizovém zákoně.

[44] Názor městského soudu, podle kterého mimořádná opatření pro epidemie podle zákona o ochraně veřejného zdraví jsou určena pro „běžnou“ situaci, je nesprávný. Celostátní pandemie vyžaduje přijetí celostátních opatření. Z povahy věci totiž nemohou být „běžné“, ale mimořádné. Nouzový stav není specifický tím, že by stěžovateli odnímal pravomoci a svěřoval je výlučně vládě. Podle § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví má stěžovatel nejen možnost, ale i povinnost nařídit mimořádná opatření, je-li to potřebné, bez ohledu na to, zda je vyhlášen nouzový stav. Naopak vydání krizových opatření podle § 5 až § 7 krizového zákona představuje fakultativní možnost vlády, nikoliv její povinnost. Podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví je příslušným orgánem veřejného zdraví stěžovatel, nikoliv vláda. Podle § 95 téhož zákona „*v případě mimořádných událostí nebo je-li vyhlášen krizový stav, je Ministerstvo zdravotnictví* [pozn. stěžovatele: nikoliv vláda] *oprávněno uložit zaměstnancům krajských hygienických stanic s odbornou způsobilostí pro práci ve zdravotnictví (§ 88a) provádění stanovených*

výkonů zdravotní péče“. Stěžovateli tedy zůstávají pravomoci podle zákona o ochraně veřejného zdraví i v případě vyhlášení nouzového stavu.

[45] Tento závěr potvrzuje také zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, podle kterého jsou orgány ochrany veřejného zdraví zařazeny mezi ostatní složky integrovaného záchranného systému. Podle § 4 odst. 5 tohoto zákona *„působením základních a ostatních složek integrovaného záchranného systému není dotčeno jejich postavení a úkoly stanovené zvláštními právními předpisy“*. Působením stěžovatele coby ostatní složky integrovaného záchranného systému při nouzovém stavu tedy není dotčeno jeho postavení a úkoly stanovené v zákoně o ochraně veřejného zdraví coby zvláštním právním předpisu.

[46] Městským soudem vymyšlená konstrukce by znamenala „odejmutí“ velké části působnosti a pravomoci správních orgánů během nouzového stavu. Během nouzového stavu by žádný ze správních orgánů nemohl vykonávat svoji působnost a pravomoc v rozsahu, v jakém by omezovala základní práva a svobody. Obtížně je pochopitelný argument soudu, podle kterého stěžovatel může i nadále *„činit úkony striktně spadající pod tento resort, například vyčlenit lůžka ve zdravotnických zařízeních ...“*. Stěžovateli není zřejmé, pod jaký jiný resort než resort stěžovatele by mělo spadat činení opatření směřujících k omezení šíření infekční choroby. Akceptace závěru městského soudu by vedla k absurdním důsledkům a budoucí nemožnosti zvládat nouzové stavy. Například v případě nouzového stavu při povodních by byla vyhlášením nouzového stavu zrušena i nad rámec § 77 odst. 9 vodního zákona působnost vodoprávních úřadů plnit jejich úkoly nebo v případě nouzového stavu v souvislosti s vichřicemi a orkány by byla zrušena působnost správních orgánů v oblasti lesnictví apod. Je patrné, že se městský soud hlouběji nezamýšlel nad tím, z jakého důvodu dochází k vyhlášení nouzového stavu. Dochází k němu právě proto, aby nad rámec běžných zákonných omezení základních práv a svobod přípustných v normálním režimu bylo možné vhodně reagovat na krizový stav i jinými opatřeními.

[47] Zjevně nedůvodný je i argument městského soudu, že výklad umožňující vzájemně se doplňující pravomoc stěžovatele a vlády *„by bezdůvodně koncentroval moc do rukou jednoho správního orgánu, čímž by potencionálně mohl být narušen princip fungování právního a demokratického státu“*. Právě vzájemně se doplňující pravomoc stěžovatele a vlády by totiž dekoncentrovala moc tak, že vedle vlády by takovou pravomoc měl i stěžovatel. Je to naopak napadený rozsudek, v jehož důsledku by došlo ke koncentraci moci v ruce vlády, namísto příslušných odborných útvarů a ministerstev. Zcela chybný je také argument soudu o narušení ústavní garance dělby moci a vyloučení kontroly ze strany Poslanecké sněmovny. Přijetím opatření standardním postupem podle zákona o veřejném zdraví dochází naopak k zachování řádného postupu a kontroly stěžovatele. Stěžovatel žádnou pravomoc Poslanecké sněmovny neomezil, neboť ona nemá žádnou pravomoc rušit mimořádná opatření vydaná podle zákona o veřejném zdraví k zabránění šíření infekčních nemocí. Navíc vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně za svoji činnost i za činnost ministerstev.

[48] Tvrzení městského soudu, že *„takto razantní a plošné omezení základních práv a svobod presumuje krizový zákon spíše než § 69 ZOVZ“*, vůbec nebere v úvahu § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož stěžovatel *„nařizuje mimořádná*

pokračování

opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku [...], pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení“. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že zákonodárce počítal s možností vztáhnout mimořádná opatření na území celé České republiky a na všechny obyvatele.

[49] Soud nezohlednil skutečnost, že zrušená opatření byla přijata za účelem ochrany jiné kategorie základních práv – práva na život a práva na ochranu zdraví. Správně měl tedy provést jejich poměření. Z judikatury Ústavního soudu přitom plyne, že právo na život a právo na ochranu zdraví mají přednost před svobodou pohybu i před právem na podnikání, které lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny vymáhat a realizovat pouze v mezích zákonů. K právu na podnikání Ústavní soud nedávno vyjasnil, že je lze „omezit za jakýmkoliv ústavně aprobovaným účelem“ (viz nález ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16, body 101 a 102). Naopak ve vztahu k právu na život a ochranu zdraví platí, že „subjektem, který je pak odpovědný za zajišťování a naplnění tohoto práva, je stát, a je proto také na něm, aby za tímto účelem přijal adekvátní opatření [...] Z obecného práva na ochranu zdraví plyne obecná povinnost státu chránit zdraví obyvatelstva před negativními zásahy a vlivy. Vyplyvá tak z něj celá řada prevenčních, hygienických, kontrolních a dalších povinností státu“ (Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, k čl. 31). Stěžovatel omezoval právo podnikat a svobodu pohybu právě v zájmu nejzákladnějších hodnot, tj. života a zdraví, a byl k tomu nejen oprávněn, ale i povinen. Tuto skutečnost městský soud vůbec nezohlednil.

[50] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, podle kterého § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nemůže být podkladem pro takto závažné a rozsáhlé zásahy do základních práv pro rozpor s čl. 4 odst. 2 Listiny, a považuje odůvodnění soudu v této části za nepřezkoumatelné. Městský soud nevyjasnil, jaká opatření je možné na základě citovaného ustanovení vydat a jaká nikoliv, což vede k absolutní nejistotě ohledně působnosti stěžovatele. Podle soudu stěžovateli zůstala určitá působnost (soud příkladmo zmínil vyčlenění lůžek a zákaz návštěv ve zdravotnických zařízeních), není ale zřejmé proč právě tato. Stěžovatel dodržel všechny podmínky § 69 odst. 1 písm. i) zákona o veřejném zdraví – zrušená opatření představují zákaz činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Městský soud však rezignoval na odůvodnění, proč zrušená opatření „zákaz činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“ podle něj nepředstavují. Není ani zřejmé, zda jsou podle soudu v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny zrušená opatření, nebo snad samotný § 69 odst. 1 písm. i) zákona o veřejném zdraví. Pokud měl na mysli druhou variantu, měl předložit věc Ústavnímu soudu.

[51] Z důvodu mimořádnosti situací nelze předem předvídat veškeré možné činnosti, proto je § 69 odst. 1 písm. i) v zákoně o ochraně veřejného zdraví zařazen zcela důvodně. Při jeho použití je stěžovatel omezen zněním zákona (musí být dána situace epidemie nebo jejího vzniku a musí se jednat o zákaz činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku) a jeho účelem (opatření musí být vydáno za účelem ochrany a podpory veřejného zdraví). Tyto podmínky byly u zrušených opatření dodrženy, což městský soud v podstatě nezpochybnil, přesto dospěl k závěru o vykročení z věcné působnosti z důvodu údajné rozsáhlosti opatření, aniž by svůj závěr blíže vysvětlil. Soud měl meritorně zkoumat jednotlivá omezení (části) v rámci zrušených opatření, nikoliv pouze dovodit

paušální nedostatek působnosti, jak ostatně požaduje judikatura Nejvyššího správního soudu k opatřením obecné povahy (např. rozsudky ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, a další). Pokud by shledal vykročení z působnosti u dílčího omezení, neměl zrušit opatření jako celek, ale pouze daný jednotlivý bod. Správní soudy musí při přezkumu opatření obecné povahy postupovat zdrženlivě a nesmí nahrazovat správní uvážení, a to zejména odborné, ani další skutkové úvahy orgánů výkonné moci. Městský soud však takto nepostupoval a napadená opatření zrušil jako celek (i včetně derogačních ustanovení).

[52] I pokud by pro vydání zrušených opatření obecné povahy nebyl dostatečným sám o sobě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o veřejném zdraví, tato opatření (přinejmenším ve značném rozsahu) naplnila přípustný obsah mimořádných opatření podle písmene b) téhož ustanovení.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[53] Stěžovatel shrnul, že považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný zejména z následujících důvodů. Zaprvé, soud neodůvodnil, proč zrušil opatření, jejichž platnost zanikla uplynutím doby již před vydáním napadeného rozsudku a která byla nahrazena (implicitně derogována) následnými opatřeními. Zadruhé, soud neodůvodnil, proč zrušená opatření z věcného hlediska nepředstavují „*zákaz další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“ ve smyslu § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Zatřetí, není zřejmé, zda považoval za rozporné s čl. 4 Listiny zrušená opatření, nebo samotný § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Začtvrté, soud neodůvodnil zákonnost svého postupu, jímž vyzval navrhovatele ke změně návrhu. Zapáté, soud neodůvodnil, proč se nezabýval obsahem jednotlivých částí mimořádných opatření, ale zrušil je jako celek. V podrobnostech stěžovatel odkázal na výše uvedenou argumentaci.

III. Vyjádření navrhovatele

[54] Navrhovatel ve vyjádření uvádí, že plně přijímá napadený rozsudek, a to i v bodech, v nichž se soud s argumentací navrhovatele neztotožnil. Napadený rozsudek je podle něj také v logickém souladu s rozsudkem městského soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020 – 261, i s dosavadními závěry Ústavního soudu ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 8/20, Pl. ÚS 10/20, Pl. ÚS 11/20, Pl. ÚS 12/20 a Pl. ÚS 13/20 v otázce posouzení povahy opatření.

[55] Navrhovatel nebrojí *a priori* proti pravomoci státu zasahovat do základních práv z důvodu ochrany veřejného zdraví při pandemii. Zásadní vady napadených opatření však spatřuje v obehití pravidel daných ústavním zákonem o bezpečnosti a krizovým zákonem, zejm. pravidla o parlamentní kontrole a o náhradě škody způsobené krizovými opatřeními. Další vady spatřuje v nesrozumitelnosti opatření a nedostatku jejich odůvodnění, v nepotřebnosti některých a v disproporčnosti většiny z nich. K těmto otázkám odkazuje na svá podání v řízení před městským soudem.

[56] Stěžovatel podle něj překročil své pravomoci tím, že rozsáhle a plošně omezil základní práva způsobem, který může učinit pouze vláda. Vláda uvedla v návrhu zákona o

pokračování

mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, sněmovní tisk 859, že stěžovatel pravomoci potřebné k vydání zásahů typu napadených opatření nemá, a proto žádala o novelizaci zákona. Stěžovatel proto nemůže tvrdit, že dané pravomoci má již podle platného zákona.

[57] Forma napadených opatření, tedy opatření obecné povahy, se podle navrhovatele nejeví být souladná s jejich materiálním obsahem, který je podobný spíše právní normě, jak ostatně uvedl i stěžovatel ještě v řízení před městským soudem. To ovšem od počátku nebyl a není důvod k odmítnutí žaloby, ale naopak pro zrušení těchto opatření. Vydávání právních předpisů, které bezprostředně zasahují do základních práv a svobod, je standardně doménou moci zákonodárné. Výkonné moci může být tato pravomoc svěřena jen výjimečně, pro mimořádné situace, jako jsou epidemie. Pokud je zapotřebí vydat v epidemii rozsáhlejší právní předpis (nikoliv „jen“ opatření obecné povahy), který by omezil základní práva občanů, může tak vláda učinit podle ústavního zákona o bezpečnosti. I v epidemii je tak zachována parlamentní kontrola nad zásahy do práv občanů normativními akty nepřezkoumatelnými ve správním soudnictví.

[58] Tím, že po 23. 3. 2020 byla napadená opatření přesunuta do režimu zákona o ochraně veřejného zdraví, ocitla se mimo rámec kontroly předvídané krizovým zákonem a zákonem o bezpečnosti. Tato opatření by mohla existovat i nezávisle na ukončení nouzového stavu, tedy bez ohledu na názor Poslanecké sněmovny. Tento postup by patrně nastal, kdyby nebylo napadeného rozsudku. Pouze rozhodnutí městského soudu přimělo vládu a ministra zdravotnictví, aby rozsáhlá a plošná omezení základních práv opět činili pod parlamentní kontrolou.

[59] Judikaturou Ústavního soudu bylo postaveno najisto, že mimořádná opatření stěžovatele toho typu, kterými byla napadená opatření, jsou opatřeními obecné povahy. Stěžovatel může touto cestou vydat jediné taková opatření, která budou právní formě opatření obecné povahy odpovídat i materiálně. Napadená opatření byla podle navrhovatele natolik rozsáhlá a plošná, že jimi stěžovatel ve skutečnosti vybočil z předepsané formy opatření obecné povahy. Napadená opatření byla navíc podle navrhovatele vydána bez dostatečného odůvodnění, které přitom zákon o ochraně veřejného zdraví a správní řád požadují. Absence odůvodnění byla samostatným a dostatečným důvodem pro jejich zrušení.

[60] Navrhovatel se domnívá, že městský soud správně zrušil i opatření, která byla v mezidobí nahrazena novými verzemi týchž opatření, ale nebyla zrušena. Nejednalo se o rozhodnutí akademické, neboť mělo objektivně a prokazatelně materiální dopad na další postup stěžovatele a vlády. Městský soud také podle něj postupoval správně, když mu umožnil rozšířit návrh o nové verze napadených opatření. Informace o zrušení napadených opatření byla navrhovateli známa nezávisle na poučení soudu.

[61] Z věcného hlediska považuje navrhovatel napadená opatření za nesrozumitelná a některá za zjevně nepotřebná. Jejich formulace znemožňuje z hlediska soudního přezkumu jiné řešení, než zrušení opatření jako celku, a to i kdyby část zákazů byla uznána za důvodnou. Opatření jsou také v rozporu s principem proporcionality. Opatření podle zahraničních vzorů byla v momentu vydání prokazatelně účinná a méně zatěžující.

Napadeným opatřením navrhovatel dále vytýká, že neobsahují v odůvodnění žádnou zmínku o ekonomických či zdravotních dopadech omezení.

Replika stěžovatele

[62] Podle stěžovatele navrhovatel ve svém vyjádření nenabízí ve vztahu ke kasačním námitkám žádné protiargumenty, naopak se vyjadřuje k otázkám, které nejsou předmětem kasační stížnosti (zejména tvrzení o údajné neproporcionality napadených opatření nebo o jejich nedostatečném odůvodnění), a proto se jimi kasační soud zabývat nemůže.

[63] Stěžovatel setrval na stanovisku, že disponoval pravomocí k vydání zrušených opatření. Stěžovatel má obecně – i mimo vyhlášený nouzový stav – pravomoc postupovat podle zákona o ochraně veřejného zdraví a vydávat mimořádná opatření podle zejména § 69 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) tohoto zákona. Ani pro takové případy zákonodárce žádnou „zprísňenou“ parlamentní kontrolu do zákona nevložil, vyhlášení nouzového stavu na tom nic nemění. Kroky stěžovatele nemohou probíhat bez koordinace s vládou, přičemž Poslanecká sněmovna může vládě vyslovit nedůvěru, pokud by měla za to, že mimořádná opatření překročila únosnou mez.

[64] Judikatura Ústavního soudu týkající se aktů přijímaných stěžovatelem a vládou při epidemii COVID-19 přikládá značnou váhu formálnímu aspektu posouzení, zda se v daném případě jedná o opatření obecné povahy, nebo o právní předpis. Nelze tedy vyloučit závěr, že opatření obdobného materiálního obsahu může být jak opatřením obecné povahy (pokud je vydáno podle zákona o ochraně veřejného zdraví), tak i právním předpisem (pokud jde o krizové opatření vlády). V návaznosti na § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví by navíc tato skutečnost měla spíše znamenat, že i mimořádná opatření stěžovatele představují právní předpisy. K tomu nicméně vrcholné soudy nedospěly a stěžovateli nezbyvá než se tím řídit. Neznamená to nicméně, že by neměl dostatek pravomocí příslušná opatření vydat.

[65] Z postoje navrhovatele k rozsudku městského soudu č. j. 10 A 35/2020 – 264 také vyplývá, že ani on nepovažuje za správnou stěžejní tezi napadeného rozsudku, podle které existující pravomoci stěžovatele (a dalších orgánů) mají být „vypnuty“, pokud jsou aktivovány pravomoci vlády vyhlášením nouzového stavu. Mezi stranami je tak v zásadě nesporné, že existující pravomoci stěžovatele nemohou být „vypnuty“ vyhlášením nouzového stavu, opačný závěr městského soudu by měl být soudem v zájmu zachování právního státu korigován. Sporné je v zásadě jen to, jak široké jsou pravomoci stěžovatele podle zákona o ochraně veřejného zdraví, resp. jak vykládat § 69 odst. 1 písm. i) tohoto zákona. Stěžovatel je přesvědčen, že citované ustanovení mu dává pravomoc vydat i taková opatření, která odpovídají zrušeným opatřením. I pokud by byla „užší“, než jak by odpovídalo zrušeným opatřením jako celku (*quod non*), neměl městský soud rušit napadené akty *en bloc*.

pokračování

[66] Stěžovatel setrval také na námitce, že městský soud neměl umožnit rozšíření návrhu, neboť nelze odstraňovat neodstranitelné nedostatky podmínek řízení. V rozsahu, v jakém byl navrhovatel veden ke změně návrhu městským soudem, se nyní posuzovaná věc podstatně odlišuje od rozsudku ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 – 44, který neřešil otázku možného narušení nestrannosti soudu příliš extenzivním poučováním navrhovatelů. Citovaný rozsudek nadto stěžovatel nepovažuje za souladný s ústavním pořádkem, neboť soud uznal, že dlouhodobá judikatura považuje zrušení opatření obecné povahy za neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, přesto uzavřel, že mimořádných opatření stěžovatele se toto pravidlo nemá v určité míře týkat. Tuto změnu názoru měl soud předložit rozšířenému senátu, neboť rozhodovací praxe se týkala například i velice dočasných silničních uzavírek (viz např. usnesení ze dne 26. 9. 2019, č. j. 8 As 2/2018 – 73).

[67] K rozsahu odůvodnění napadených opatření stěžovatel odkázal na § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého se „epidemické“ opatření vydává „bez řízení o návrhu opatření obecné povahy“. Opatření bylo vydáno v krizové situaci, pod časovým tlakem a bez znalosti detailů o šíření viru SARS-CoV-2 v populaci.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[68] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[69] Kasační stížnost je důvodná.

V.A Tvrzená nepřezkoumatelnost

[70] Stěžovatelova obecná námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu není důvodná. Důvodem nepřezkoumatelnosti není ani to, že městský soud nereagoval na všechny stěžovatelovy argumenty, neboť odůvodnění jako celek netrpí nedostatkem důvodů pro vyslovené právní názory, ani není nesrozumitelné.

[71] Stěžovatel namítá nedostatky odůvodnění jednotlivých právních závěrů, jeho námitky jsou však zřejmým odrazem jeho nesouhlasu s věcným posouzením ze strany městského soudu. Tvrzené nedostatky zjevně nebrání stěžovateli vést věcnou polemiku se závěry městského soudu a nebrání ani Nejvyššímu správnímu soudu v přezkumu napadeného rozsudku. K těmto námitkám se proto soud vyjádří v rámci věcného přezkumu u jednotlivých dílčích otázek.

V.B Povaha napadeného právního aktu

[72] Přestože účastníci v řízení před Nejvyšším správním soudem (již) nezpochybňují, že mimořádná opatření stěžovatele byla vydána jako opatření obecné povahy, s ohledem na další argumentaci považuje soud za vhodné se k této otázce stručně vyjádřit.

[73] Oprávnění stěžovatele vydávat mimořádná opatření plyne z § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého „*Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a mimořádná opatření k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z*

nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních či z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení včetně uvolnění výrobků na trh nebo do oběhu“ (zdůraznění doplněno).

[74] Uvedený zákon v § 94a odst. 2 výslovně stanoví, že „**opatření na úseku řízení jakosti vod ke koupání podle § 82a odst. 1 písm. b) a c) a opatření orgánu ochrany veřejného zdraví podle § 82a odst. 1 písm. d) a na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, ochrany veřejného zdraví před nebezpečnými a z nebezpečnosti podezřelými výrobky a vodami podle § 80 odst. 1 písm. g), h), p), y), § 80 odst. 5, 6, 7 a § 82 odst. 2 písm. l), m), p), která se týkají obecně vymezeného okruhu adresátů, a stanovení dalších infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. j), vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy...**“ (zdůraznění doplněno).

[75] Z citovaných ustanovení tedy vyplývá, že opatření vydávaná stěžovatelem na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, týkají-li se obecně vymezeného okruhu adresátů, jsou vydávána ve formě opatření obecné povahy. Napadená mimořádná opatření byla vydána podle § 80 odst. 1 písm. g) citovaného zákona a splňovala zákonnou podmínku obecně vymezeného okruhu adresátů, jimiž jsou všechny osoby nacházející se na území ČR.

[76] Na otázku, zda byla mimořádná opatření stěžovatele formálně opatřeními obecné povahy, tak dává odpověď přímo zákon. K formální povaze právního aktu dané zákonem se Nejvyšší správní soud již vyjádřil v usnesení ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65, kde uvedl: „Jestliže zákon (popř. ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. [...] Projeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit.“

[77] Nejvyšší správní soud navíc odkazuje na současnou rozhodovací praxi Ústavního soudu vztahující se k vydávání mimořádných opatření v souvislosti s výskytem koronaviru SARS-CoV-2, kdy v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (viz také usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 12/2020 a sp. zn. Pl. ÚS 13/20) Ústavní soud deklaroval, že mimořádná opatření stěžovatele jsou opatřeními obecné povahy přezkoumatelnými správními soudy a že Ústavní soud nemá pravomoc k jejich přímému přezkumu. V usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, pak Ústavní soud ještě více „přivřel dveře“ vlastnímu přezkumu těchto mimořádných opatření tím, že deklaroval, že sám není oprávněn v žádném případě zrušit přímo mimořádné opatření: „Přezkoumání a případné zrušení opatření obecné povahy přísluší podle § 4 odst. 2 písm. c) [s. ř. s.], výlučně soudům ve správním soudnictví, a to v řízení podle § 101a a n. (řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) s. ř. s. Ústavní soud je s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy povinen toto rozdělení kompetencí mezi ústavní soudnictví (rušení právních předpisů) a správní soudnictví (rušení opatření obecné povahy) respektovat.“

[78] K uvedenému závěru dospěl Ústavní soud bez ohledu na skutečnost, že jiné obsahově obdobné akty, jejichž formu zákon nestanoví, mohou být posouzeny jinak. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 k tomu uvedl: „Přestože obsahově téměř totožné

pokračování

usnesení o přijetí krizového opatření vlády posoudil Ústavní soud jako „jiný právní předpis“ ve smyslu § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, nelze zákonem o ochraně veřejného zdraví jasně stanovenou formu bez dalšího „prolomit“. Takový postup by totiž fakticky znemožnil stěžovateli brojit proti uvedenému aktu přímo v podobě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s., což by bylo v rozporu s požadavkem čl. 36 odst. 2 Listiny. Pojem „rozhodnutí“, užitý v čl. 36 odst. 2 Listiny, totiž představuje autonomní pojem ústavního práva a citovaný článek Listiny je použitelný i na opatření obecné povahy [viz náleze ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267), body 19 a 20]; z hlediska zachování ústavnosti je totiž rozhodné, aby se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, mohl obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak (viz bod 30 nálezu sp. zn. III. ÚS 2634/18 ze dne 15. 1. 2019).“

[79] Pokud je tedy pro mimořádná opatření stěžovatele zákonem výslovně stanovena forma opatření obecné povahy, z čehož vyšlo i plénum Ústavního soudu při posuzování své pravomoci k jejich přezkoumávání, není podle Nejvyššího správního soudu ponechán prostor pro zpochybnění pravomoci správních soudů k přezkumu těchto mimořádných opatření. V opačném případě by se tato mimořádná opatření ocitla zcela mimo možnost soudního přezkumu, což by nepochybně představovalo ústavně zakázaný případ odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*). K témuž závěru ostatně Nejvyšší správní soud dospěl v již stěžovatelem odkazovaném rozsudku č. j. 6 As 88/2020 – 44.

[80] Nejvyšší správní soud tedy vychází z toho, že napadená mimořádná opatření vydaná stěžovatelem jsou opatřeními obecné povahy a že při splnění dalších zákonných podmínek je dána pravomoc správních soudů k jejich přezkumu podle § 101 a násl. s. ř. s.

V.C Změna návrhu na zahájení řízení

[81] Původním návrhem ze dne 30. 3. 2020 se navrhovatel domáhal zrušení mimořádných opatření stěžovatele č. 12745/2020-1 (jeho účinnost stanovena do 1. 4. do 6,00 hod., fakticky nahrazeno opatřením ze dne 30. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN 2020; 23. 3. 2020), č. 12746/2020-1 (zrušeno opatřením č. 13361/2020-1), a posledně citovaného opatření (jeho účinnost stanovena do 1. 4. do 6,00 hod., fakticky nahrazeno opatřením ze dne 30. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-2/MIN/KAN 2020). Původně napadená opatření tak v průběhu řízení před městským soudem pozbyla účinnosti nebo byla výslovně zrušena.

[82] Usnesením ze dne 15. 4. 2020 městský soud navrhovatele vyzval, aby „*ve lhůtě tří dnů od doručení této výzvy svůj návrh upravit tak, aby označil napadené opatření obecné povahy*“ (k námitce proti této výzvě viz dále část V.D). Navrhovatel podáním ze dne 18. 4. 2020 doplnil, že požaduje také zrušení mimořádného opatření stěžovatele 16193/2020-1, č. 16195/2020-1, jakož i minulé verze obdobných mimořádných opatření. Opatření č. 16193/2020-1 bylo ještě před nabytím účinnosti zrušeno opatřením č.

16193/2020-2. Posledně citované opatření navrhovatel navrhl zrušit podáním ze dne 21. 4. 2020.

[83] Městský soud připustil změnu návrhu (tedy rozšíření přezkumu i na opatření napadená podáními ze dne 18. 4. 2020 a 21. 4. 2020) s odkazem na § 95 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s., neboť v opačném případě by podle jeho názoru došlo k odepření spravedlnosti (v podrobnostech viz shrnutí jeho argumentace výše v bodech [3] až [7]).

[84] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že připuštění změny návrhu nebylo dostatečně odůvodněno, ani že bylo nezákonné.

[85] Soud si je vědom skutečnosti, že podle někdejší praxe správních soudů je v případě zániku opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem namíste odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Odkázat lze např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 – 98, podle nějž: *„Přestože tedy v době podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy byla splněna podmínka řízení spočívající v existenci jeho předmětu, předmět řízení v jeho průběhu odpadl. Nejvyšší správní soud přitom nemůže zrušit napadené opatření obecné povahy, které v mezidobí přijetím ZÚR Středočeského kraje [zaniklo – doplnění provedl NSS] ze zákona. Zároveň zákon neumožňuje soudu, aby o takovém opatření obecné povahy rozhodl deklaratorně v tom smyslu, zda jeho napadená část byla v souladu se zákonem.“* Obdobně v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 8 Ao 8/2011 – 129, soud uvedl: *„Navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy v době jeho formální existence a platnosti. Před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ovšem bylo napadené rozhodnutí pravomocně zrušeno v jiném, shora vymezeném, řízení (zkráceném přezkumném – doplnění provedl NSS). Na základě této skutečnost tedy odpadl předmět řízení o tomto návrhu.“*

[86] Je tedy zřejmé, že závěr o neodstranitelné překážce řízení spočívající ve zrušení opatření obecné povahy, které bylo předmětem soudního přezkumu, byl vysloven v situacích, kdy takové opatření bylo zrušeno bez náhrady (ve věci sp. zn. 8 Ao 8/2011) nebo přijetím opatření zavádějícího obsahově novou právní regulaci (sp. zn. 8 Ao 6/2010). V posledně uvedeném případě nelze přehlédnout ani časový aspekt obsahové změny, neboť původní a nově vydané opatření obecné povahy dělil dlouhý časový interval více než pět let. Ale především, jednalo se o nahrazení územně plánovací dokumentace (územního plánu velkého územního celku) podle předchozí právní úpravy zcela novým typem územně plánovací dokumentace (zásadami územního rozvoje) odlišného územního rozsahu i obsahu (což lze bez důvodných pochybností konstatovat již s ohledem na odlišnost zákonného vymezení obou dokumentů).

[87] V nyní projednávané věci je však situace odlišná.

[88] Především, původně napadená mimořádná opatření nebyla zrušena bez náhrady, ale byla nahrazena řadou dalších opatření stejné povahy a v podstatě shodného obsahu.

[89] Soud nesdílí názor stěžovatele, že se následně napadená opatření lišila od původně napadených natolik, že by byla vyloučena změna návrhu podle § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Původně i následně napadená mimořádná opatření upravují stejný okruh

pokračování

problematiky (omezení volného pohybu a omezení maloobchodního prodeje). Přestože se liší v některých dílčích aspektech, nejde o natolik rozsáhlé odlišnosti, které by připuštění změny návrhu bránily. Pokud jde o mimořádná opatření o omezení maloobchodního prodeje, postupně byly v navazujících opatřeních přidávány některé dílčí výjimky ze zákazu maloobchodního prodeje a poskytování ubytovacích služeb, byla přidána také některá pravidla, která bylo třeba dodržovat v povolených provozovnách (např. zajištění odstupu 2 m mezi zákazníky, zajištění řízení front, umístění dezinfekčních prostředků u často dotýkaných předmětů apod.), byl zrušen zákaz přítomnosti veřejnosti v prodejních stavebnin a hobby marketů apod. Pokud jde o mimořádná opatření o omezení volného pohybu osob, byla přidána výjimka ze zákazu volného pohybu spočívající v cestě na výuku a zkoušky nebo jiné činnosti na vysoké škole a za určitých pravidel byla ze zákazu vyňata také účast na sňatečném obřadu, sportování na venkovních sportovištích, v parcích, v přírodě a na jiných veřejně přístupných místech a také účast na tréninku sportovců, pro které je sport výdělečnou činností, dále bylo přidáno nařízení konzumovat potraviny včetně nápojů na veřejnosti v místě jejich prodeje pouze v nezbytně nutných případech pro potřeby nezbytného občerstvení. Jednalo se tedy o dílčí změny či zpřesnění, která podstatným způsobem nezměnila obsah daných opatření. Také odůvodnění opatření byla založena na v podstatě shodných důvodech a byla postupně pouze zpřesňována a doplňována o nové poznatky týkající se šíření viru.

[90] Původně i následně napadená opatření tak vyvolávají v zásadě shodný zásah do navrhovatelových veřejných subjektivních práv.

[91] Kromě této obsahové kontinuity je podstatný také rychlý časový sled, v němž po sobě jednotlivá mimořádná opatření následovala, a to v intervalu dnů. Pokud jde o mimořádná opatření týkající se omezení maloobchodního prodeje, bylo původně napadené opatření ze dne 23. 3. 2020 následně nahrazeno opatřeními ze dne 26. 3. 2020, 30. 3. 2020, 1. 4. 2020, 6. 4. 2020, 15. 4. 2020 a ke dni rozhodování soudu bylo účinné opatření ze dne 17. 4. 2020 (ne všechna tato opatření byla v nyní posuzované věci napadena). Pokud jde o mimořádná opatření týkající se omezení maloobchodního prodeje, bylo původně napadené opatření ze dne 23. 3. 2020 nahrazeno opatřeními ze dne 30. 3. 2020, 6. 4. 2020, 10. 4. 2020 a ke dni rozhodování soudu bylo účinné opatření ze dne 15. 4. 2020. Tento rychlý sled jednotlivých opatření byl v převážné míře důsledkem zrušení jiným opatřením před uplynutím (někdy i před začátkem) doby plánované účinnosti, v některých případech byla účinnost mimořádných opatření již předem stanovena v řádu několika dnů.

[92] Právní názor vyslovený v usneseních citovaných shora v bodě [85] proto není na nyní rozhodovanou věc aplikovatelný.

[93] Nejvyšší správní soud se již zabýval obdobnou situací týkající se rychle se měnících mimořádných opatření stěžovatele (byť jiných než v nyní posuzované věci) v rozsudku č. j. 6 As 88/2020 – 44, v němž potvrdil, že změna návrhu ve smyslu § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. je za takové situace přípustná. Překážkou vyslovení tohoto závěru v uvedené věci nebylo (a není ani nyní) usnesení č. j. 8 As 2/2018 – 73, na které stěžovatel odkázal v replice. V tam posuzovaném případě o žádný sled vydávaných a posléze měněných či rušených opatření obecné povahy vůbec nešlo. Ani ve vztahu k němu

proto nebylo a není namístě postupovat cestou rozšířeného senátu podle § 17 s. ř. s., jak se domnívá stěžovatel (k tomu i dále v části V.E). Soud ve věci sp. zn. 6 As 88/2020 založil své rozhodnutí na následujících argumentech a v nyní posuzované věci neshledal důvod se od těchto svých závěrů odchýlit.

[94] Soudní řád správní neobsahuje vlastní úpravu, jak postupovat v případě, kdy účastník žádá soud o změnu návrhu na zahájení řízení. Na tuto procesní situaci je proto třeba za použití § 64 s. ř. s. přiměřeně aplikovat § 95 o. s. ř. Nejvyšší správní soud již ve své rozhodovací praxi uvedené ustanovení opakovaně aplikoval, odkázat lze např. na rozsudek ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 – 69, č. 1590/2008 Sb. NSS (obdobně např. v rozsudku ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 440/2019 – 18, nebo ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 Afs 22/2020 – 34, č. 4040/2020 Sb. NSS).

[95] Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. *„žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení“*. Podle § 95 odst. 2 o. s. ř. *„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.“*

[96] Městský soud připustil změnu návrhu s tím, že výsledky dosavadního řízení mohou být podkladem pro řízení o dalším opatření obecné povahy vydaných stěžovatelem. Zdůraznil, že mimořádný postup je odůvodněn mimořádností situace a výjimečným obsahem napadených opatření. Potřeba přezkoumat tvrzený zásah do základních práv a svobod navrhovatele podle městského soudu převáží nad dosavadním postupem soudů v případě soudního přezkumu opatření obecné povahy. Neumožněním změny návrhu by soud fakticky odepřel navrhovateli ochranu jeho základních práv ve smyslu čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny. S tímto posouzením Nejvyšší správní soud souhlasí. Jak již výše uvedl, původně napadená opatření a následně napadená opatření, která je nahradila, totiž zůstala v podstatných aspektech shodná. Zároveň 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 každé by bylo zrušeno a nahrazeno novým dříve, než by o něm soud stihl rozhodnout. Stěžejní pro posouzení procesního postupu tedy bylo, že k nahrazování jednotlivých opatření docházelo v rychlém sledu obsahově srovnatelnými opatřeními. Jinak řečeno, měnil se pouze „vnější nosič“, zásah do veřejného subjektivního práva byl kontinuálně stejný.

[97] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že nepřipuštění změny původního návrhu stěžovatelů a jeho případné odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení by za této situace představovalo porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinnou soudní ochranu práv ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, podle něhož *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“* Není přitom sporné, že mimořádná opatření omezovala zejména ústavně zaručené právo na svobodu pohybu a pobytu (čl. 14 Listiny) a právo na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti (čl. 26 Listiny).

pokračování

[98] Jak poukázal již i městský soud, přezkum na sebe navazujících aktů veřejné moci v situaci, kdy byla zachována jejich kontinuita, umožnil v minulosti i Ústavní soud např. v nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, v jehož části IV. připustil možnost rozšíření přezkumu cenových výměrů v případě jejich formální změny, ale při zachování praktické totožnosti obsahů. Stejně tak ve věci zrušení obecně závazné vyhlášky obce Jindřichovice pod Smrkem č. 1/2004 nálezem ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03, Ústavní soud umožnil v témže řízení přezkum obecně závazné vyhlášky, která byla vydána až po podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení předchozí obecně závazné vyhlášky. Shodně též nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, body 37-39 (ve věci zrušení krizového opatření vlády pro maloobchod).

[99] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v uvedených řízeních přezkoumával Ústavní soud právní akty mající charakter právního předpisu, a nikoliv opatření obecné povahy. To je však dáno rozdílnou pravomocí správních soudů na straně jedné a Ústavního soudu na straně druhé a nevylučuje to možnost použití základních myšlenkových východisek i na nyní souzenou věc.

[100] Nejvyšší správní soud tento právní názor zastává i při vědomí, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ovládáno koncentrační zásadou, v jejímž důsledku podle § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. nelze po podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy tento návrh rozšiřovat. Především, účelem tohoto ustanovení je bránit tomu, aby navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy doplňoval svůj původní návrh o nové návrhové body týkající se buď nových důvodů, pro něž opatření obecné povahy napadá, nebo dosud nenapadených částí opatření obecné povahy, zejména pokud mu nic nebránilo uvést je již v původním návrhu. O takový případ se ovšem ve zde souzené věci nejedná. V době podání původního návrhu totiž stěžovateli nemohlo být známo, že dojde k nahrazení jím napadených mimořádných opatření opatřeními novými, a bez vlastního zavinění tedy nemohl již v původním návrhu uvést skutečnosti obsažené následně v žádosti o změnu návrhu. Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že jím prezentovaný právní názor bez dalšího neznamená obecné prolomení koncentrační zásady v řízení o zrušení opatření obecné povahy, nýbrž se jedná o výklad vztahující se k přezkumu pouze úzce vymezeného typu opatření obecné povahy – opakovaně rušených a nahrazovaných mimořádných opatření stěžovatele, u nichž navrhovatelé nemohli bez svého zavinění skutečnosti uvedené v žádosti o změnu návrhu sdělit soudu již v původním návrhu.

[101] Protože byl postup městského soudu v souladu s § 95 o. s. ř., nejde ani o porušení práva stěžovatele na zákonného soudce.

V.D Poučení o možnosti změnit návrh a lhůta pro vyjádření k této změně

[102] Stěžovatel namítá, že výzvou ze dne 15. 4. 2020 k úpravě návrhu městský soud překročil svou roli nestranného rozhodce sporu a porušil zásadu rovnosti účastníků řízení. Ani této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[103] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dlouhodobě a opakovaně klade důraz na efektivitu soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví.

[104] S odkazem na hodnotová a výkladová východiska formulovaná ve svých předchozích rozhodnutích (usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2011 Sb. NSS) konstatoval rozšířený senát, že „*pravidla pro řízení před správními soudy nejsou samoúčelná. Právě naopak, jsou ‚toliko‘ nástrojem k dosažení vlastního účelu správního soudnictví, a sice nalezení práva a poskytnutí účinné ochrany subjektivním právům jednotlivce, do nichž veřejná správa zasáhne svým jednáním v rozporu se zákonem. Procesní pravidla tak nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 – 62, č. 3196/2015 Sb. NSS). V tomto usnesení dovodil poučovací povinnost soudu ve vztahu ke správnému označení žalovaného správního orgánu v žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu a donucení. V této souvislosti konstatoval, že „*správní soudnictví má jinou funkci než soudnictví civilní v jeho klasickém liberálním pojetí – nejde v něm o ‚řízený‘ střet svou soukromých osob řešících spor o své soukromé záležitosti, v němž veřejná moc pouze plní funkci rozhodčího, nýbrž o ochranu jednotlivce před nezákonným jednáním veřejné moci. Tato odlišnost správního soudnictví vyžaduje, aby se v něm ve větší míře projevoval ‚procesní paternalismus‘ sloužící k ochraně žalobce a k tomu, aby mohl účinně dosáhnout svých práv, náleželi-li mu.*“

[105] Později dospěl Nejvyšší správní soud k obdobným závěrům ve vztahu k poučovací povinnosti soudu v otázce správné volby žalobního typu ve správním soudnictví. Zde soud pro stručnost pouze odkazuje zejména na rozsudky č. j. 6 As 357/2017 – 26 ze dne 28. 2. 2018 (bod 16); č. j. 6 As 402/2017 – 41 ze dne 21. 3. 2018 (bod 15), č. j. 4 As 57/2018 – 78 ze dne 6. 4. 2018 (bod 9) nebo č. j. 8 As 34/2020 – 100 ze dne 19. 11. 2020 (bod 56). Platnost i správnost závěru o poučovací povinnosti správních soudů ve vztahu k volbě žalobního typu potvrdil i Ústavní soud (nález ve věci sp. zn. II. ÚS 2398/18 ze dne 14. 8. 2019, bod 55) i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 – 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod 35).

[106] Uvedené judikатурní závěry jsou plně použitelné na nyní projednávanou věc. Je-li možné, aby žalovaný správní orgán (zde stěžovatel) i v průběhu řízení před soudem měnil, nahrazoval či rušil přezkoumávaná opatření, a to dokonce opakovaně v řádu jednotlivých dnů (srov. přehled v bodě [91]), jeví se jako zcela adekvátní postup soudu, jímž navrhovatele na tuto skutečnost upozornil a umožnil mu (v pouhé třídní lhůtě!) na jednání stěžovatele reagovat. Takový postup správního soudu nelze považovat za porušení zásady procesní rovnosti účastníků soudního řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), jak namítá stěžovatel, ale za prostředek jejího reálného naplnění. Z týchž důvodů se nejedná ani o porušení nestrannosti soudu.

[107] Na výše uvedeném nic nemění skutečnost, že k tomu městský soud nezvolil formálně správný procesní prostředek. Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovateli, že se v posuzovaném případě nejednalo o odstranění vad návrhu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Městský soud sice svou výzvou ze dne 15. 4. 2020 takto ani neoznačil, z použitých formulací a zejména z odkazu na toto ustanovení v závěrečném odstavci výzvy je však zjevné, že ji právě takto zamýšlel. Jako vhodnější se pro takový případ jeví poučení účastníka řízení s přímým odkazem na § 36 odst. 1 s. ř. s. (Tento postup zvolil městský soud např. ve věci přezkumu jiných mimořádných opatření stěžovatele ve věci sp.

pokračování

zn. 10 A 35/2020 při poučení v otázce žalobního typu – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100.) Postup městského soudu zvolený v nyní posuzované věci však nepředstavuje takovou vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nelze ostatně přehlédnout, že až do rozsudku ve věci sp. zn. 8 As 34/2020 ani výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která poučovací povinnost správních soudů dovodila, neidentifikovala procesní prostředek, jímž mají soudy tuto svou povinnost řádně splnit.

[108] Dále stěžovatel namítá, že mu městský soud před ústním jednáním ve věci neposkytl dostatečný čas na seznámení se se změnou návrhu a na vyjádření k ní. Podání navrhovatele obsahující konečné znění změny s podrobným odůvodněním (12 stran bez souvisejících dílčích přípisů) soud zaslal stěžovateli až v předvečer jednání (přibližně v 17 hod.), na němž změnu připustil.

[109] Ani tuto stěžovatelovu námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou, a to z následujících důvodů.

[110] Podle § 49 odst. 1 s. ř. s. předseda senátu předvolá účastníky k ústnímu jednání *tak, aby měli čas k přípravě přiměřený povaze věci, alespoň však 10 dnů, kratší čas k přípravě lze stanovit v řízeních, v nichž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny.*

[111] Ze spisu městského soudu vyplývá, že předvolání k ústnímu jednání na den 23. 4. 2020 bylo jak navrhovateli, tak i odpůrci doručeno do datových schránek dne 15. 4. 2020, tedy osm dní přede dnem ústního jednání. Ústní jednání bylo nařízeno v den uplynutí lhůty dané soudem odpůrci pro vyjádření k návrhu a před uplynutím lhůty dané soudem navrhovateli pro splnění výzvy k „označení napadených opatření“. Během dalších dní obdržel soud od obou účastníků podání, jejichž předmětem byla jejich vyjádření k předmětu řízení.

[112] Vzhledem ke skutečnosti, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. je řízením, v němž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny, byl základní požadavek § 49 odst. 1 s. ř. s. dodržen. Pokud jde o otázku přiměřenosti lhůty vzhledem k povaze věci, nelze odhlédnout od skutečnosti, jaká opatření byla předmětem soudního přezkumu.

[113] Především, jednalo se o opatření vydaná stěžovatelem v období bezprostředně předcházejícím soudnímu řízení. Soud tak mohl legitimně očekávat, že stěžovatel coby jejich původce bude schopen tato svá opatření hájit, a to ze všech hledisek, uvedených již v původním návrhu.

[114] Současně, vzhledem k obsahové podobnosti na sebe navazujících opatření byly pro soudní přezkum i následně napadených opatření, včetně jejich „obran“ ze strany stěžovatele plně uplatnitelné jeho argumenty formulované v odpůrcově vyjádření k původnímu návrhu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepřehlédl, že stěžovatel se ve svém vyjádření (ač původní návrh směřoval pouze do – podle jeho právního názoru – právně neexistujících, a tedy soudně nepřezkoumatelných aktů) obšírně vyjadřoval i k otázkám jejich přezkoumatelnosti, své pravomoci k jejich vydání i k dalším aspektům jejich zákonnosti. Zjevně tedy počítal, přinejmenším jako s možností, že v řízení před

soudem dojde i na meritorní přezkum napadených opatření. Při ústním jednání dne 23. 4. 2020 měl plnou možnost je hájit.

[115] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud uzavírá, že vytýkaným postupem městského soudu nebyla porušena odpůrcova procesní práva, ani nebyl stěžovatel jakkoliv znevýhodněn oproti navrhovateli. Byl to naopak navrhovatel, kdo byl v důsledku odpůrcova postupu nucen, pro zachování podmínek řízení o svém návrhu, reagovat ještě i na vydání mimořádného opatření stěžovatele č. 16193/2020-2 ze dne 17. 4. 2020.

V.E Přezkum neúčinných, avšak nezrušených mimořádných opatření

[116] Stěžovatel namítl, že i ve vztahu k neúčinným, avšak nezrušeným opatřením (opatření č. 12745/2020-1 a č. 13361/2020-1) měl městský soud návrh odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, protože jejich platnost a účinnost skončila přede dnem vydání napadeného rozsudku. K tomu odkázal zejména na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, č. j. 8 As 2/2018 – 73, bod 13, a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2014, č. j. 64 A 2/2014 – 43.

[117] Městský soud svůj závěr o splnění podmínek řízení v případě těchto opatření odůvodnil skutečností, že jakkoliv uvedená opatření nejsou aktuálně účinná, jsou stále platná, neboť nebyla navazujícími opatřeními ani jinak zrušena. Tím je v otázce jejich přezkoumatelnosti soudem odlišil od opatření již zrušených.

[118] Nejvyšší správní soud sdílí tento závěr městského soudu.

[119] Je třeba dát stěžovateli za pravdu, že odůvodnění městského soudu (část C) je poněkud kusé (zvláště v kontrastu s jeho ostatními částmi) a nikoliv bez určitého vnitřního napětí, na něž poukazuje stěžovatel. Tyto nedostatky však Nejvyšší správní soud nepovažuje za natolik zásadní, aby působily nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu [ke zdrženlivosti při uplatňování nepřezkoumatelnosti jako důvodu pro rušení rozhodnutí krajských soudů srov. zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS: „nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (osobami zúčastněnými na řízení).“ (bod 29)].

[120] Městský soud jako nosný důvod pro svůj závěr jednoznačně vyjádřil (a to již v částech A a zejména B svého odůvodnění), že podmínkou přezkumného řízení před správním soudem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je existence přezkoumávaného opatření. K tomu odkázal na přílehlavou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Od toho pak odlišil případ opatření č. 12745/2020-1 a č. 13361/2020-1, která ke dni jeho rozhodnutí existovala (neboť nebyla zrušena), i když již nevyvolávala právní účinky.

pokračování

[121] S tímto odůvodněním se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Podmínkou řízení je toliko existence (tedy platnost) přezkoumávaného aktu (ať již správního rozhodnutí nebo opatření obecné povahy), nikoliv i jeho účinnost ke dni rozhodnutí soudu. Tento názor zastává i odborná literatura [Komentář Leges (citováno dle Aspi), Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T.: Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 367].

[122] Rozdíl je zřejmý: byl-li již napadený akt zrušen, nebo zanikla-li jinak jeho platnost, s ohledem na kasační pravomoc správních soudů není, čeho by žalobce (navrhovatel) mohl jeho soudním přezkumem dosáhnout. Dovožovat tytéž důsledky z pouhé neúčinnosti přezkoumávaných aktů by mohlo mít za následek odepření soudního přezkumu i v situaci, kdy to pro žalobce (navrhovatele) může mít význam.

[123] Nikoliv náhodou proto judikatura Nejvyššího správního soudu k této otázce vznikala při přezkumu aktů s krátkou dobou účinnosti. I komentáře s. ř. s tak odkazují zejména na rozsudky k problematice správního zajištění (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 7 Azs 101/2005 - 46, č. 1404/2007 Sb. NSS, a ze dne 10. 10. 2018, č. j. 9 Azs 182/2018-21, jakkoliv aktuální judikatura v této oblasti se musela vyrovnat i s pokusy o záměrné znemožnění účinné soudní ochrany – viz např. rozsudek ze dne 27. 10. 2020, č. j. 8 Azs 158/2020 - 22). Obdobně ale též v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 As 229/2014 - 41, v němž Nejvyšší správní soud navíc dovodil, že otázku, zda jde o zánik (platnosti) správního aktu či „jen“ jeho právních účinků, je třeba posoudit podle reálných důsledků rozhodné právní skutečnosti (v tam posuzované věci běhu času – uplynutí „platnosti“ povolení), nikoliv jen podle jejího zákonného označení. Právní závěr rozsudku ve věci sp. zn. 8 Azs 158/2020 je v konečném důsledku shodný.

[124] V rozporu s uvedeným názorem není ani městským soudem i stěžovatelem odkazované usnesení Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 Ao 6/2010, které odmítlo návrh na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu velkého územního celku podle předchozí právní úpravy) v důsledku přijetí nové územně plánovací regulace na úrovni kraje (zásad územního rozvoje). Jednalo se ovšem o důsledek výslovné právní úpravy, neboť přechodná ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. (§ 187 odst. 2), výslovně stanovila, že přijetím územně plánovací dokumentace podle tohoto zákona zaniká platnost (tedy nikoliv jen účinnost) dosavadních územních plánů velkých územních celků a právních předpisů, jimiž byla vyhlášena jejich závazná část podle předchozí právní úpravy.

[125] Naopak, zcela ojedinělé je v tomto ohledu usnesení ze dne 26. 9. 2019, č. j. 8 As 2/2018 - 73, na něž ve své kasační stížnosti poukazuje stěžovatel. Vyjdeme-li z holého konstatování, že „*uplynutím doby, na kterou byla uzavírka veřejně přístupné účelové komunikace povolena, pozbylo napadené opatření obecné povahy* (o přechodné úpravě provozu na pozemních komunikacích – pozn. NSS) *platnosti*“ (bod 13), z čehož soud tehdy dovodil neodstranitelný nedostatek podmínky řízení o kasační stížnosti odpůrce (!), představuje toto rozhodnutí skutečně odchylku od výše citovaných právních názorů. Nelze ji však označit jinak než jako exces, který nemohl narušit jinak stabilní rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutí navíc nepřináší žádné argumenty pro citovaný právní názor, ani popis skutkových okolností, které by možná objasnily jeho oprávněnost v tehdy rozhodované věci (doba uzavírky pozemní komunikace ani nebyla

určena samotným přezkoumávaným opatřením, ale jiným správním aktem, a dnes není možné posoudit, jak byla stanovena). Nelze proto uvedený závěr zobecňovat a případně jej konfrontovat s opačnými judikaturními závěry cestou rozšířeného senátu, jak navrhuje stěžovatel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 - 127 a na něj navazující nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016 sp. zn. I. ÚS 2866/15, resp. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 8. 2018, č. j. 2 Azs 340/2017 - 72, č. 3820/2019 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud nadto poznamenává, že důsledné následování právního názoru citovaného rozhodnutí by muselo vyústit v odmítnutí nyní projednávané kasační stížnosti, čehož stěžovatel nepochybně nechtěl dosáhnout.

[126] Není-li dána některá z neodstranitelných překážek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., které musí být, jak správně dovozuje městský soud, vykládány s respektem k právu na soudní přezkum aktů veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny, musí se při vlastním přezkumu platného rozhodnutí či opatření obecné povahy plně uplatnit pravidlo, že soud napadený akt přezkoumává podle právního i skutkového stavu ke dni jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s., § 101b odst. 3 s. ř. s.). To platí i pro otázku aktivní legitimace navrhovatele.

[127] Účelem uvedených závěrů není lpění na jakési doktrinální čistotě judikatury (srov. ostatně již odkazovaný rozsudek sp. zn. 8 Azs 158/2020), ale účinná ochrana práv osob dotčených činností veřejné správy. Zatímco totiž mimořádná opatření stěžovatele, která byla zrušena na ně navazujícími opatřeními, by ani v důsledku případného zrušení těchto navazujících opatření neobživla, opatření platné, které pouze pozbylo svých účinků v důsledku vydání obsahově shodného opatření pozdějšího (potud interpretační princip *lex posterior derogat legi priori*, kterého se stěžovatel dovolává), by v případě zrušení přednostně aplikovaného pozdějšího opatření svých účinků znovu nabylo. Soud při posuzování podmínek řízení nemůže pominout ani možnost, že opatření, dokud je platné, lze změnit, a to včetně otázky jeho časové působnosti.

[128] Soudní ochranu nelze odeprít ani v případě, že napadený akt k okamžiku rozhodování soudu nemá aktuální právní účinky. Tím spíše, pokud nelze zcela vyloučit, že by je někdy v budoucnu mít mohl, třebaže je to i nepravděpodobné (právě v tomto smyslu je nepochybně třeba chápat – jakkoliv ne zcela obratné – vyjádření městského soudu o „akademické“ povaze jeho rozhodnutí ve vztahu k neúčinným leč platným opatřením stěžovatele). Soudní ochrana nesmí být odeprta jen proto, že by soud podcenil (byť jen teoretickou) možnost, že „síla královnina jedu bude překonána polibkem z pravé lásky“.

V.F Pravomoc a působnost stěžovatele k vydání napadených mimořádných opatření

[129] Nejvyšší správní soud ovšem přisvědčil stěžovateli, že městský soud chybně posoudil otázku stěžovatelovy pravomoci a působnosti k vydání napadených opatření. Nevylučuje přitom, že vydání napadených opatření vzhledem k jejich obsahu skutečně

pokračování

nenáleží do kompetence (přesněji pravomoci) stěžovatele podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, zatímco vláda je mohla přijmout podle krizového zákona. Neztotožňuje se ale s důvodem, pro nějž městský soud k tomuto závěru dospěl.

[130] Základem argumentace městského soudu při posouzení stěžovatelovy „věcné působnosti“ (slovy městského soudu) byl jeho právní názor, že vyhlášením nouzového stavu vláda „přepnula“ na jiný právní režim, v němž pravomoc přijmout mimořádná krizová opatření náležela pouze vládě, zatímco ve stěžovatelově „dispozici“ zůstaly toliko úkony striktně spadající pod jeho resort, například vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních nebo zákaz návštěv pacientů ve zdravotnických zařízeních. Nejvyšší správní soud neshledává pro tento názor oporu v právní úpravě.

[131] Nouzový stav vyhláší vláda na základě ústavního zákona o bezpečnosti, v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost (čl. 5 citovaného ústavního zákona); povahou rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu se zabýval Ústavní soud např. v již výše citovaném usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/2020. Podle čl. 6 téhož ústavního zákona musí vláda současně s vyhlášením nouzového stavu vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.

[132] Nouzový stav je jedním z krizových stavů upravených krizovým zákonem, který stanoví mimo jiné působnost a pravomoc státních orgánů v těchto situacích. Krizový zákon také upřesňuje, která základní práva je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit a jaké zákazy nebo činnosti je oprávněna nařídit (§ 5 a § 6 citovaného zákona).

[133] Ústavní zákon o bezpečnosti ani krizový zákon však neobsahují omezení, pozastavení (sistaci) či snad možnost atrakce pravomocí stěžovatele či jiných orgánů ochrany veřejného zdraví, kterou jim svěřuje zákon o ochraně veřejného zdraví. Nic takového nebylo stanoveno ani vládou v usnesení ze dne 12. 3. 2020, č. 69/2020 Sb., jímž byl vyhlášen nouzový stav (totéž platí o usnesení vlády ze dne 9. 4. 2020, č. 156/2020 Sb., jímž byl nouzový stav prodloužen do 30. 4. 2020). Naopak, usnesení č. 69/2020 Sb. výslovně uvádí, že *„dosavadní vydaná a platná mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví nejsou tímto vyhlášením nouzového stavu dotčena“*. Ostatně, byť jen hypotetická možnost změny stěžovatelových pravomocí a působnosti vyhlášením nouzového stavu by připadala v úvahu pouze tehdy, pokud by akt vlády, jímž je nouzový stav vyhlášován, bylo možno považovat za akt postavený na roveň zákonu (čl. 2 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 Ústavy), což však odmítl Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (bod 21 a násl.).

[134] Ani zákon o ochraně veřejného zdraví nestanoví, že by za určitých situací, konkrétně za nouzového stavu, přecházela pravomoc k vyhlášení (být jen některých) mimořádných opatření podle § 69 tohoto zákona na vládu.

[135] Pominout nelze ani hledisko rozumnosti, tedy argument racionálního zákonodárce. Právě za takových situací, v nichž je vyhlášován nouzový stav (nebo některý

z ostatních krizových stavů), je nanejvýše třeba právní jistota ohledně úkolů a pravomocí jednotlivých článků veřejné moci. Bez výslovného upřesnění v právním předpise by byli všichni (nejen příslušné státní orgány, jak se obává stěžovatel) ponecháni v nejistotě ohledně pravomoci jednotlivých orgánů. Obzvláště v období krizových stavů, kdy je důležité, aby všechny orgány řádně, včas a efektivně plnily své úkoly, je nežádoucí, aby docházelo k pochybnostem, či dokonce ke vzniku kompetenčních konfliktů. A co více, je-li řešení „problematických“ situací (vedle epidemických stavů např. i sucha, povodně a jiné živelní události, ale např. i stavy nouze ve fungování energetických soustav apod.) svěřeno specializovaným orgánům, nezřídka zřizovaným právě pro takové mimořádné situace (např. povodňové aj. komise), bylo by naprosto nesmyslné omezovat soudním výkladem jejich pravomoc a působnost či přenášet je na jiné orgány právě v případech, kdy problematičnost situace dosáhne takového stupně, že je třeba vyhlásit nouzový (nebo jiný krizový) stav.

[136] Právě v období krizových stavů platí – *de lege lata a de constitutione lata* – pravý opak. Každý z orgánů veřejné moci má samostatně (a samozřejmě v nezbytné součinnosti s ostatními) plnit svěřené úkoly a vykonávat své pravomoci. Pravomoci, svěřené vládě pro zvládnutí příčiny nouzového stavu, představují ve vztahu k „běžným“ pravomocem ostatních orgánů jakousi „superpozici“ pro úkoly, na něž tyto běžné pravomoci nepostačují. Vláda samozřejmě i za krizových stavů také řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev (§ 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky).

[137] Jak správně uvedl již městský soud, při přijímání mimořádných opatření svými účinky dalece přesahujících problematiku zdravotnictví musí být komplexně (nikoliv jen úzce resortně) posouzeny jejich cíle, účinky, ale i „vedlejší“ dopady, stejně jako náklady (ať již pro veřejné rozpočty, obecně společenské, nebo jednotlivých skupin adresátů) a z právního hlediska samozřejmě též nezbytnost a přiměřenost omezení práv lidí i právnických osob. Ani tato okolnost však nemůže být dostatečným důvodem pro závěr o tom, že přijetí těchto opatření příslušelo výlučně vládě, pokud k němu došlo za nouzového stavu. Již jen proto ne, že takové kritérium pro vymezení kompetencí stěžovatele a vlády nestanoví zákon. Naopak, je zcela běžné, že některý z ústředních (či dokonce jiných) správních orgánů poměřuje veřejné zájmy spadající do jeho věcné působnosti se zájmy jinými, ať veřejnými či soukromými; vedle výslovně upravených případů [např. § 10 či § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nebo § 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)] jde vlastně o imanentní součást každého výkonu veřejné moci (§ 2 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a konečně především čl. 4 odst. 4 Listiny).

[138] Dostatečným důvodem pro závěr o „přepnutí“ stěžovatelových kompetencí na vládu nemůže být ani, obecně nepochybně legitimní, poukaz na princip dělby moci a požadavek parlamentní kontroly vlády ve vztahu k trvání nouzového stavu. Ostatně, závěry městského soudu v tomto aspektu nejsou konzistentní, neboť městský soud nezpochybnil, že by stejně razantní opatření mohl stěžovatel přijmout mimo období nouzového stavu, tedy rovněž mimo přímou kontrolu Poslanecké sněmovny.

pokračování

[139] Základem právní argumentace městského soudu je domnělá specialita krizového zákona vůči zákonu o ochraně veřejného zdraví. Stěžovatel naopak předkládá argumenty pro závěr zcela opačný, tedy že zákon o ochraně veřejného zdraví je speciální vůči krizovému zákonu. Podle Nejvyššího správního soudu však neplatí ani jeden z těchto názorů.

[140] Jak již bylo uvedeno, Nejvyšší správní soud nenalézá v právní úpravě oporu pro závěr, že stěžovatel určitá oprávnění k zásahu do základních práv fyzických a právnických osob někdy má a někdy nemá (v závislosti na vyhlášení nouzového stavu). Za rozhodnou považuje otázku, zda taková omezení, jaká byla přijata prostřednictvím napadených mimořádných opatření, může stěžovatel vůbec (a za jakýchkoliv okolností) přijmout jako opatření obecné povahy podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. Pokud takovou pravomoc má, pak v ní není omezen pouze v důsledku vyhlášení nouzového stavu; pokud však takovou pravomoc podle zákona o ochraně veřejného zdraví či jiného zákona vůbec nemá, je přijetí opatření překračujících rámec jeho pravomoci jednáním *ultra vires*. Státní moc lze totiž uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobem, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny).

[141] Stěžovatel v napadených opatřeních odkázal na § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, který mezi mimořádná opatření řadí „*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“.

[142] Přestože je citované ustanovení podle svých slov velice široké a představuje jakousi zbytkovou kategorii, nelze je chápat jako základ všeobecné, prakticky bezbřehé pravomoci.

[143] Výčet mimořádných opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku uvedený v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je výčtem taxativním, tedy uzavřeným, konečným. Vzhledem k širokému slovnímu vymezení jeho poslední „zbytkové“ položky, je však i pro výklad jejího rozsahu nezbytné použít výkladové pravidlo *eiusdem generis*, tj. „stejněho druhu“, které platí u demonstrativního výčtu pro posuzování jeho tzv. dalších (výslovně neuvedených) položek (). Ty musí významově odpovídat položkám, které jsou ve výčtu výslovně uvedeny (srov. rozsudek ze dne 30. 8. 2011, č. j. 2 Afs 12/2011-98), a to zejména tehdy, jde-li o výčet pravomocí orgánu veřejné moci (vzhledem k principu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).

[144] Stěžovateli tak lze podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví přisoudit pravomoc zakázat nebo nařídit jen takové „další určité“ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Samozřejmě nepůjde o činnosti stejné, to by ustanovení písmene i) postrádalo smysl. Současně však nemůže jít o jakoukoliv myslitelnou lidskou činnost. Míra obdoby musí být posuzována jak z hlediska povahy takové činnosti a jejího vztahu k účelu právní úpravy, tedy zvládnutí epidemie či jejímu předcházení (např. rizikovost těchto činností pro šíření epidemie apod.), tak ale také z hlediska intenzity zásahu stěžovatele do práv adresátů opatření vydaného podle tohoto ustanovení, zejména základních práv garantovaných ústavním pořádkem České republiky. Samozřejmě je i zde nutno zohlednit ústavní limity omezení práv formulované především čl. 4 Listiny.

[145] Zákonnodárce vymezil ostatní mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jako:

- a) zákaz nebo omezení výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, vývozu, prodeje a jiného nakládání s potravinami a dalšími výrobky, kterými může být šířeno infekční onemocnění, popřípadě příkaz k jejich zničení,*
- b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu,*
- c) zákaz nebo omezení výroby, úpravy, dopravy a jiného nakládání s pitnou vodou a vodami užívanými k účelům podle § 6a a 6d, zákaz používání vod ze studní, pramenů, vodních nádrží, rybníků, potoků a řek,*
- d) příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních,*
- e) příkaz k provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekcce a deratizace na celém zasaženém území; ohniskovou dezinfekci, dezinsekcce a deratizaci provede zdravotní ústav (§ 86 odst. 1), stanoví-li tak rozhodnutím příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. Náklady na tuto ohniskovou dezinfekci, dezinsekcce a deratizaci provedenou zdravotním ústavem jsou hrazeny ze státního rozpočtu,*
- f) příkaz k varovnému označení objektů, v nichž došlo k infekčnímu onemocnění, a text tohoto označení,*
- g) mimořádné očkování a preventivní podání jiných léčiv (profylaxe),*
- h) příkaz k vyčlenění objektu v majetku státu, kraje nebo obce k izolaci fyzických osob nebo jejich karanténě.*

[146] Jak bylo uvedeno, citované jiné typy mimořádných opatření v písmenech a) až h) jsou vodítkem pro určení, které zákazy nebo nařízení určité činnosti lze přijmout ve formě opatření podle písmene i). Zároveň je třeba zohlednit ústavní limity dané především čl. 4 Listiny.

[147] Právě na posouzení naznačených otázek se měly zaměřit úvahy městského soudu. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud vnímal rozsáhlost a intenzitu zásahu do základních práv v důsledku celostátního omezení svobody pohybu dopadající na všechny, kdo se nacházejí na území České republiky, i velmi rozsáhlého zákazu podnikání prostřednictvím maloobchodních prodejen. Své úvahy o tom, zda lze taková opatření přijmout na základě § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví jako opatření obecné povahy, však „nedotáhl do konce“, neboť se mylně domníval, že i kdyby taková opatření stěžovatel mohl přijmout za „běžného“ stavu, vyhlášením nouzového stavu přešlo toto oprávnění na vládu. Rozhodná právní otázka tak zůstala nezodpovězena.

[148] Městský soud se měl zabývat také tím, zda jsou některé části napadených opatření oddělitelné a zda by případně z výše popsanych hledisek obstály. Například stanovení podmínek pro prodej baleného pečiva (bod 5 mimořádného opatření č. 16193/2020-2) nebo nařízení podnikatelům provozujícím maloobchodní prodejnu potravin se samoobslužným prodejem, aby zákazníkům bezplatně poskytovali jednorázové

pokračování

rukavice nebo jiný obdobný ochranný prostředek na ruce (bod 6 uvedeného opatření) představují nepochybně kvalitativně odlišný zásah od uzavření celé provozovny či zákazu provozování určitého druhu podnikání (body 1, 7 a 8 téhož opatření)]. Případně měl také zkoumat, zda přinejmenším některé ze zákazů či nařízení v napadených opatřeních ob stojí podle jiného ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví [např. písmene b)]. Jak totiž plyne z usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87, č. 1926/2009 Sb. NSS, aplikuje-li správní orgán nesprávné ustanovení právního předpisu, nejedná se o důvod pro zrušení přezkoumávaného aktu, pokud je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž.

[149] Nejvyšší správní soud podotýká, že otázka, zda stěžovatel jednal *ultra vires*, nebyla zodpovězena plenárními usneseními Ústavního soudu, neboť ta se konkrétním obsahem a případným překročením působnosti stěžovatele nezabývala. Ústavní soud dospěl k závěru, že přezkoumávaný akt je opatřením obecné povahy (akcentoval přitom jejich formální stránku, tedy skutečnost, že § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví výslovně předpokládá, že tyto akty budou vydávány ve formě opatření obecné povahy, viz zejm. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20), a proto jeho přezkum patří do pravomoci správních soudů, nikoliv Ústavního soudu.

[150] Městský soud se měl proto zabývat tím, co může být obsahem mimořádných opatření podle § 69 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví z naznačených hledisek a tento výsledek porovnat s obsahem napadených opatření.

VI. Závěr a náklady řízení

[151] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Proto podle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. zrušil výroky I. až IV. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2020, č. j. 14 A 41/2020 – 111, jimiž tento soud zrušil napadená opatření obecné povahy, i výrok VI. o povinnosti stěžovatele k náhradě nákladů řízení navrhovateli, neboť ten je na předchozích výrocích závislý. Současně vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[152] Nejvyšší správní soud nemohl sám posoudit stěžejní otázku souladu obsahu napadených opatření s pravomocí a působností stěžovatele podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, ani jejich proporcionalitu, neboť těmito otázkám se městský soud ve svém rozhodnutí nevěnoval. Bylo by v rozporu se zákonnou úlohou Nejvyššího správního soudu jako soudu kasačního, pokud by napadená opatření přezkoumal namísto městského soudu a rozhodl na základě zcela jiných hledisek, než ze kterých posuzoval stěžovatelova opatření městský soud.

[153] Vymezil však hlediska, podle nichž mají být opatření vydaná s odkazem na § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví posuzována. Bez ohledu na skutečnost, zda je aktuálně vyhlášen nouzový stav či nikoliv, je nutno podle konkrétního obsahu přijatých opatření (okruhu a rozsahu zakazovaných či omezovaných činností nebo nařizovaných aktivit) posoudit, zda taková opatření spadají do zákonného zmocnění stěžovatele či nikoliv a zda

tato opatření splňují i podmínku proporcionality zásahu veřejné moci do subjektivních práv jednotlivců. Přitom je nutno posuzovat zákonnost a přiměřenost jednotlivých zákazů, příkazů a omezení.

[154] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatel dne 23. 4. 2020, tedy v den vyhlášení rozsudku městského soudu, svými opatřeními č. j. MZDR 16193/2020-3/MIN/KAN a č. j. MZDR 17606/2020-1/MIN/KAN zrušil napadená a městským soudem zrušená opatření č. 16193/2020-2, resp. č. 16195/2020-1. Přesto ve vztahu k nim nemohl spolu se zrušením výroků I. a II. rozsudku městského soudu rozhodnout o odmítnutí návrhu, jak požaduje stěžovatel, neboť pro takový postup nebyly dány důvody již v řízení před městským soudem (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Současně se jedná o nové skutečnosti, k nimž Nejvyšší správní soud nesmí přihlížet (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

[155] Právními názory vyslovenými v tomto rozsudku je městský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán.

[156] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

V Brně dne 26. února 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu