



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci navrhovatelky: **E. P.**, zastoupena Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2020, č. j. 3 A 124/2020 - 142,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2020, č. j. 3 A 124/2020 - 142, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatelka se návrhem podaným dne 9. 11. 2020 u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) domáhala zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 3. 11. 2020, č. j. MZDR 47828/2020-4/MIN/KAN (dále též „první OOP“), jímž bylo nařízeno mimo jiné všem poskytovatelům pečovatelské služby s účinností ode dne 4. listopadu 2020 nejpozději do 7 dnů od tohoto data, a následně opakovaně s frekvencí jedenkrát za 5 dní provádět preventivní vyšetření na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2 prostřednictvím POC antigenních testů u všech svých zaměstnanců, kteří přicházejí do přímého kontaktu s pacienty nebo uživateli sociálních služeb. Na navrhovatelku, pracovníci v sociálních službách (pečovatelská práce) ve společnosti Jihoměstská sociální a.s., tato právní úprava, s níž nesouhlasila, dopadala.

[2] Odpůrce ve vyjádření k návrhu doručeném městskému soudu dne 24. 11. 2020 navrhl odmítnutí návrhu z důvodu, že napadené první OOP bylo zrušeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 20. 11. 2020, č. j. MZDR 47828/2020-7/MIN/KAN (dále též

„druhé OOP“), a to s platností ke dni vydání. Dle odpůrce proto nastal neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který nebylo lze v řízení pokračovat a návrh projednat.

[3] Městský soud shora označeným usnesením ze dne 30. 11. 2020 návrh odmítl. V odůvodnění uvedl, že odpůrce vydal dne 20. 11. 2020 (s platností k témuž dni) druhé OOP, kterým první OOP zrušil. Tím nastal neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci mimořádného opatření napadeného před městským soudem (prvního OOP), pročez městský soud přistoupil k odmítnutí návrhu. Městský soud neshledal důvod pro poučení zástupce navrhovatelky o procesních důsledcích napadení zrušeného OOP, neboť tento zástupce je právním profesionálem, a v přechozích řízeních vedených u městského soudu mu byla jednoznačně zprostředkována zásada, že se na soud nelze obracet jinak než s přezkumem existujícího OOP. Městský soud poznamenal, že v případě žádosti by změnu návrhu z prvního (zrušeného) OOP na druhé OOP, které ho zrušilo a nahradilo, připustil. Navrhovatelka, resp. její zástupce však v daném řízení o změnu návrhu nepožádali, městský soud proto s ohledem na nedostatek podmínek řízení tento návrh odmítl. Usnesení městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupné na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[4] Navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), d), a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle názoru stěžovatelky neměl soud její návrh odmítnout, ale měl připustit změnu návrhu tak, aby bylo možno posoudit zákonnost druhého OOP, k čemuž odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že v daném případě, kdy soud hodlal její návrh projednat urychleně, měla být vyzvána k reakci na nastalou procesní situaci. Městský soud pochybil tím, že stěžovatelce před rozhodnutím nezaslal vyjádření odpůrce k podanému návrhu, ačkoli městský soud následně rozhodl v souladu s tímto vyjádřením. Za těchto okolností měla mít stěžovatelka možnost se s vyjádřením odpůrce seznámit a reagovat na něj. Nesplnění tohoto požadavku založilo porušení principů rovnosti zbraní a kontradiktornosti řízení. Stěžovatelka konečně namítla porušení práva na nestranný soud, které dovodila z vyjádření ministryně spravedlnosti Marie Benešové v pořadu Interview ČT24 ze dne 5. 5. 2020, kde ministryně zpochybnila nestrannost soudců městského soudu rozhodujících ve věci navrhovatele O. D. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatelka zaslala Nejvyššímu správnímu soudu i dvě doplnění kasační stížnosti (ze dne 16. 12. 2020 a ze dne 18. 12. 2020). Tato doplnění obsahují věcné námitky ve vztahu k testování na přítomnost onemocnění covid-19 (PCR testům a antigenním testům).

III.

[5] Odpůrce se ve vyjádření ztotožnil s odůvodněním usnesení městského soudu a vyslovil přesvědčení o správnosti jeho postupu. Městský soud nepochybil, jestliže stěžovatelčin návrh odmítl. Skutečnost, že městský soud stěžovatelce nezaslal vyjádření odpůrce, neměla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť městský soud návrh věcně

pokračování

neprojednával, ale z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení jej odmítl. Stěžovatelka neuvedla žádné rozhodné okolnosti, z nichž by bylo možno usuzovat na podjatost soudců městského soudu. Nesouhlas s rozhodnutím soudu nezpůsobuje podjatost rozhodujících soudců. Odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby. V takovém případě se nelze domáhat přezkumu ve věci samé; předmětem přezkumu může být pouze otázka, zda městský soud postupoval správně, když návrh stěžovatelky odmítl (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Podle další judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65) lze kasační stížnost proti odmítavému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012 - 13). Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

[9] Městský soud v nyní posuzované věci odmítl návrh stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který takový postup umožňuje v případě, že *soud o této věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat*. Městský soud odmítnutí postavil na tom, že v době rozhodování soudu již neexistovalo první OOP, jehož zrušení se stěžovatelka domáhala. Dle městského soudu tedy nastal neodstranitelný nedostatek podmínek řízení ve smyslu citovaného ustanovení.

[10] Nutno dodat, že městský soud rozhodl dne 30. 11. 2020, přičemž zcela vyšel z vyjádření odpůrce k podanému návrhu ze dne 24. 11. 2020, v němž bylo poukazováno na zrušení prvního OOP (k datu 20. 11. 2020) a dále v něm byl obsažen návrh na postup dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[11] Dle § 74 odst. 1 s. ř. s. *předseda senátu doručí žalobu žalovanému do vlastních rukou a doručí ji těm osobám zúčastněným na řízení, jejichž okruh je ze žaloby zřejmý. Současně uloží žalovanému, aby nejdéle ve lhůtě jednoho měsíce předložil správní spisy a své vyjádření k žalobě; k žalobě nebo jinému návrhu, o kterém je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny, je žalovaný povinen předložit správní spisy a své vyjádření bez zbytečného odkladu. Došlé vyjádření doručí žalobci a osobám zúčastněným na řízení; přitom může žalobci uložit, aby podal repliku. Předseda senátu může uložit i jiným osobám nebo úřadům, aby předložily své spisy k projednání věci potřebné, popřípadě také sdělily své stanovisko k věci.* (důraz přidán).

[12] Komentářová literatura k § 74 odst. 1 s. ř. s. konstatuje, že citované ustanovení „*upravuje pouze doručení žaloby žalovanému a osobám zúčastněným na řízení a doručení vyjádření žalovaného žalobci. Tímto se však okruh vyjádření účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení podaných v průběhu soudního řízení nevyčerpává. Komentované ustanovení samo předvídá podání repliky žalobcem. Podání repliky je právem žalobce (...)*“ (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019; důraz přidán).

[13] V rozsudku ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007 - 90, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*nedoručení vyjádření druhému účastníku řízení za situace, kdy je soudem o žalobě rozhodováno bez jednání a za situace, kdy soud z tohoto vyjádření ve svém rozsudku vycházel, je vadou řízení.*“ Účastníci řízení musejí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k nim vyjádřit. To je podstatné zejména v situaci, kdy soud rozhoduje o věci bez jednání, při kterém mají účastníci zpravidla možnost se s případnými podáními druhého účastníka seznámit. Nikoli každé nedoručení vyjádření či repliky však bude představovat takovou vadu řízení, která povede ke zrušení napadeného rozhodnutí. Z hlediska zachování práva na spravedlivý proces je nutné, aby byla účastníkům zaslána všechna *relevantní* vyjádření. Pokud již půjde o vyjádření nepřínosné a repetitivní, nemusí z něj soud vycházet a účastník na něj není povinen reagovat (viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007 - 90, či rozsudek ze dne 24. 3. 2017, č. j. 4 Afs 1/2017 - 193).

[14] Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že v situaci, kdy jsou mimořádná opatření odpůrce nahrazována obsahově obdobnými druhými opatřeními, a to v časovém intervalu, který reálně brání možnosti soudního přezkumu prvního opatření, je třeba připustit změnu původního návrhu dle § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Nepřipuštění změny původního návrhu stěžovatele a jeho odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního mimořádného opatření v takové situaci představuje porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinnou soudní ochranu práv stěžovatelů ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44, a na něj navazující rozsudek ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 191/2020 - 45).

[15] V nyní posuzovaném případě byl obsahem vyjádření odpůrce poukaz na zrušení napadeného prvního OOP a návrh na odmítnutí stěžovatelčina návrhu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Odpůrce ve vyjádření upozornil městský soud na skutečnost vzniklou až po

pokračování

zahájení řízení o stěžovatelčině návrhu na zrušení napadeného prvního OOP, a to bezprostředně po jeho zrušení; ke zrušení došlo dne 20. 11. 2020 a odpůrce své vyjádření soudu podal dne 24. 11. 2020. Městský soud ve svém usnesení plně vyšel z vyjádření odpůrce, resp. rozhodl v souladu s postupem navrhovaným v tomto vyjádření. Ve smyslu výše citované judikatury lze tedy vyjádření odpůrce jednoznačně označit za *relevantní*. Takové vyjádření proto bylo třeba druhé straně (stěžovateli) doručit, aby měla možnost se seznámit se skutečnostmi v něm uvedenými a na tyto (procesně) reagovat. V daném případě je nutnost tohoto postupu zvýrazněna okolnostmi rozhodování městského soudu, konkrétně tím, že městský soud rozhodoval urychleně a bez jednání, při kterém by stěžovatelka měla možnost zjistit rozhodné skutečnosti obsažené ve vyjádření odpůrce a upravit svůj postup tak, aby zabránila odmítnutí svého návrhu z procesních důvodů a dosáhla jeho věcného projednání (dle výše citované judikatury stěžovatelka mohla požádat o změnu předmětu řízení z prvního OOP na druhé OOP). Nejvyšší správní soud si je vědom, že napadené usnesení městského soudu bylo vydáno v době vyhlášeného nouzového stavu. I v takové situaci je však třeba dbát na to, aby byla v soudních řízeních chráněna práva účastníků a v maximální míře zachováno jejich právo na spravedlivý proces (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 191/2020 - 45).

[16] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že městský soud pochybil, jestliže stěžovatelce neumožnil seznámit se s relevantním vyjádřením odpůrce a procesně na něj reagovat, ačkoli z něj ve svém usnesení vycházel. Městský soud tím zatížil svůj postup vadou, která má za následek nezákonnost jeho usnesení, pro kterou je třeba jej zrušit.

[17] Jelikož v nyní posuzovaném případě městský soud návrh stěžovatelky odmítl, aniž by se jím věcně zabýval, nemůže se věcnými námitkami zabývat ani Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti. K námitce podjatosti soud pak zdejší soud uvádí, že proces podávání námitek podjatosti je obsažen v § 8 s. ř. s. Uvedené ustanovení mj. stanoví, že námitku podjatosti je třeba uplatnit ve lhůtě 7 dnů, kdy se o důvodech podjatosti účastník dozvěděl, přičemž k později uplatněným námitkám se nepřihlíží. O vyloučení soudce rozhodne usnesením po jeho vyjádření Nejvyšší správní soud (srov. § 8 odst. 1 a 5 s. ř. s.). Ze spisu vyplývá, že stěžovatelka byla o složení senátu vyrozuměna již přípisem ze dne 13. 11. 2020, přičemž ani netvrdí, že by v řízení před městským soudem námitku podjatosti uplatnila, a městský soud ji nepředložil k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu. Ani v kasační stížnosti stěžovatelka neuvedla žádné skutečnosti, na základě kterých by bylo nutno považovat rozhodování soudců městského soudu za podjaté. Vyjádření ministryně spravedlnosti ke kauze jiného navrhovatele není pro posouzení podjatosti soudců ve věci stěžovatelky relevantní, neboť se týkalo jiné osoby, jiného řízení a jiného senátu městského soudu. Ani další tvrzení nezakládají podle Nejvyššího správního soudu podjatost soudců městského soudu. Stěžovatelkou zmiňované skutečnosti (postupy senátu v jiných řízeních, resp. nesouhlas s rozhodnutím v nynější věci) lze plně podřadit pod § 8 odst. 1 s. ř. s. in fine, podle něhož důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech. Z uvedených důvodů tedy nelze usuzovat na důvodnost stěžovatelčiny námitky ohledně podjatosti městského soudu (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, č. j. Nao 23/2004 - 55, či rozsudky téhož soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 8 As 15/2015 - 32, ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 Azs 183/2020 - 62 atp.).

[18] Z uvedených důvodů Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než usnesení městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, ve kterém je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 1 a 4 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. března 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu