



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Leky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a JUDr. Viktora Kučera v právní věci navrhovatelky: **P. Š.**, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti: 1) R. K., 2) Mgr. P. Z., 3) M. S., 4) R. P., 5) D. F., o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2020, č. j. 8 A 105/2020 – 177,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se navrhovatelka (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byl odmítnut návrh na zrušení opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví ze dne 2. 10. 2020, č. j. MZDR 20581/2020 -12/MIN/KAN.

[2] Stěžovatelka podala dne 24. 9. 2020 návrh na zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 9. 2020, č. j. MZDR 20581/2020 -11/MIN/KAN, kterým došlo k omezení činnosti v provozovnách při prodeji zboží a poskytování služeb, při provozování divadelních a filmových představení, při poskytování stravovacích a ubytovacích služeb, při provozu nákupních center a sportovišť apod. s účinností do odvolání.

[3] Podáním ze dne 4. 10. 2020 stěžovatelka navrhla změnu napadeného mimořádného opatření, s tím, že odpůrce vydal dne 2. 10. 2020 další mimořádné opatření, č. j. MZDR 20581/2020-12/MIN/KAN, kterým bylo s účinností od 5. 10. 2020 nahrazeno původní mimořádné opatření, přičemž obsah tohoto mimořádného opatření zůstal v zásadě stejný.

[4] Městský soud tomuto návrhu vyhověl usnesením ze dne 23. 11. 2020, č. j. 8 A 105/2020 -163, a připustil změnu návrhu s tím, že v dalším řízení bude přezkoumávat mimořádné opatření odpůrce ze dne 2. 10. 2020, č. j. MZDR 20581/2020-12/MIN/KAN, neboť dospěl k závěru, že tímto mimořádným opatřením bylo původně napadené opatření nahrazeno, přičemž městský soud shledal jednak zřejmou obsahovou kontinuitu obou uvedených mimořádných opatření a jednak skutečnost, že námitky vznesené proti původnímu mimořádnému opatření lze vztáhnout i na aktuální mimořádné opatření, resp. že tvrzení o zkrácení na právech (ve smyslu § 101a odst. 1 soudního řádu správního) se vztahuje i k obsahu aktuálního mimořádného opatření.

[5] Městský soud usnesením ze dne 7. 12. 2020 návrh stěžovatelky dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, neboť shledal, že v době jeho rozhodování nejsou splněny podmínky řízení. Městský soud poukázal na to, že základní podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. je existence opatření obecné povahy ke dni rozhodování soudu o návrhu. Pokud tedy v době po podání návrhu na jeho zrušení původně napadené opatření obecné povahy zanikne, není dán základní předpoklad pro jeho soudní přezkum. Městský soud přitom vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 – 44, který se podrobně zabýval případy, kdy uvedená podmínka neplatí. Dospěl přitom k závěru, že situace presumovaná v uvedeném rozsudku (kdy jsou v rychlém sledu přijímána opatření obecné povahy, jež mají v zásadě totožný obsah, resp. obsahově na sebe navazují) v projednávané věci však nenastala.

[6] Městský soud sice připustil změnu původního návrhu tak, aby směřoval proti mimořádnému opatření odpůrce ze dne 2. 10. 2020, avšak poté zjistil, že toto opatření obecné povahy bylo zrušeno dne 2. 12. 2020; na oficiálních webových stránkách Ministerstva zdravotnictví bylo zveřejněno rozhodnutí odpůrce ze dne 2. 12. 2020, č. j. MZDR 20581/2020 - 13/MIN/KAN, kterým s účinností od 3. 12. 2020 bylo mimořádné opatření ze dne 2. 10. 2020, č. j. MZDR 20581/2020-12/MIN/KAN, zrušeno. Městský soud přihlížel zejména k odůvodnění posledně vydaného aktu ze dne 2. 12. 2020, v němž odpůrce odkázal na § 94a odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících předpisů, a uvedl, že *„odpadly důvody pro nařízení povinností, které jsou předmětem mimořádného opatření“*. Na základě uvedeného městský soud dospěl k závěru, že zde není pochyb o tom, že opatření obecné povahy, tj. mimořádné opatření odpůrce ze dne 2. 10. 2020 již ode dne 3. 12. 2020 neexistuje, a na rozdíl od situace presumované v rozsudku NSS sp. zn. 6 As 88/2020 jej ani žádné nové opatření nijak nenahrazuje; neexistuje tedy v době rozhodování soudu nic, co by mohlo být předmětem soudního přezkumu.

[7] V kasační stížnosti stěžovatelka uvádí, že pokud účinky opatření obecné povahy vyprší, ať už proto, že v případě, že došlo k formálnímu zrušení opatření obecné povahy

pokračování

jiným orgánem k tomu příslušným, nastává nedostatek podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 - 98; a přiměřeně k řízení o žalobě proti rozhodnutí rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2007, č. j. 7 Afs 143/2006 - 95, a ze dne 21. 11. 2019, č. j. 8 Afs 361/2018 - 49, č. 3951/2020 Sb. NSS, bod 17). Přitom v situaci, kdy je opatření obecné povahy zrušeno předtím, než soud rozhodne o návrhu na jeho zrušení, se teoreticky nabízejí čtyři možné varianty dalšího postupu: zaprvé, návrh bez dalšího odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a tím navrhovateli znemožnit přístup k soudu; zadruhé, návrh na zrušení opatření obecné povahy projednat; zatřetí, umožnit navrhovateli změnu návrhového typu na žalobu na určení nezákonného zásahu spočívajícího v účincích zrušených opatření obecné povahy. Začtvrté, umožnit navrhovateli provést změnu či rozšíření návrhu tak, aby bylo možné projednat nové (navazující) opatření obecné povahy a jeho zákonnost. Stěžovatelka má za to, že jediné třetí a čtvrtá z uvedených možností je v souladu s právními předpisy, dosavadní judikaturou vrcholných soudů, i principy právního státu.

[8] Dle stěžovatelky ji měl soud před odmítnutím návrhu nechat se k věci vyjádřit a navrhnout procesní postup, který by projednání návrhu umožnil, v dané věci však městský soud návrh odmítl s prostým konstatováním, že opatření odpůrce bylo zrušeno. Podle konstantní judikatury platí, že *„je na soudu, aby učinil opatření k odstranění nedostatku (vady) řízení, kdy vyvodit vůči navrhovateli nepříznivé procesní důsledky (odmítnutí návrhu) lze jen tehdy, jestliže se nedostatek odstranit nedaří.“* (např. II.ÚS 2014/08 ze dne 4. 9. 2008). Městský soud dle stěžovatelky se dopustil pochybení a nezákonně ji zbavil přístupu k soudní ochraně, když nejen, že ji nevyzval a neumožnil jí na procesní situaci reagovat, ale sám v dané situaci reagoval přehnaně rychle. Stěžovatelka chtěla podat návrh v nyní projednávané věc tak, aby soud buďto připustil změnu návrhu tak, že je napadáno krizové opatření vlády ze dne 8. 10. 2020 v rozsahu, ve kterém převzalo regulaci obsaženou původně v napadeném opatření obecné povahy ze dne 2. 10. 2020, nebo, aby soud přerušil řízení do doby, než bude rozhodnuto o návrhu ve věci sp. zn. 9 A 124/2020, protože pokud by byla tato žaloba úspěšná, tak by to umožnilo pokračování v projednávání věci (opatření obecné povahy by „obživlo“). Soud jí to však neumožnil a zbavil ji přístupu k soudní ochraně v rozporu s čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy. Soud tak neměl žalobu odmítnout, ale měl umožnit změnu návrhu.

[9] Pokud by Nejvyšší správní soud aproboval postup exekutivy, kdy stejná regulace je nejprve obsažena v opatření vydávaném ministerstvem a následně v opatření vlády, a současně by analogicky neaplikoval judikaturu NSS, která dovozuje možnost navrhnout změnu návrhu poté, co je zrušené opatření nahrazeno novým opatřením obdobným, byli by jednotlivci fakticky zbaveni možnosti soudního přezkumu opatření, která zásadním způsobem dopadají do jejich práv a svobod. Nejvyšší správní soud přitom ve své judikatuře uzavřel, že v případě, kdy není návrhem napadené opatření obecné povahy zrušeno bez náhrady, nýbrž je nahrazeno jiným opatřením upravujícím stejný okruh problematiky, nadto, navzdory případným dílčím formulačním či strukturním rozdílům, v zásadě shodným způsobem, přičemž nové opatření vyvolává v zásadě shodný zásah do veřejných subjektivních práv dotčených osob a je vydáno v rychlém časovém sledu, je třeba i přes

některá specifika řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. připustit s přiměřeným použitím ustanovení o. s. ř. změnu takového návrhu.

[10] Stěžovatelka v podáních ze dne 16. 12. a 28. 12. 2020 doplnila argumentaci o věcné posouzení problematiky antigenních testů a zavírání provozoven. Vzhledem k tomu, že pro řízení o kasační stížnosti, která směřuje proti odmítavému usnesení městského soudu, jsou tyto argumenty bez významu, nebude je Nejvyšší správní soud dále podrobně rekapitulovat.

[11] Odpůrce vyjádřil s napadeným usnesením souhlas, podotkl, že z judikatury NSS jasně vyplývá nemožnost změny mezi žalobními typy, jak navrhuje stěžovatelka; městský soud nadto není oprávněn přezkoumávat krizová opatření a v tomto směru odkázal na judikaturu Ústavního soudu. Dle odpůrce městský soud nemohl ve věci postupovat jinak; navrhuje proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[12] Osoby zúčastněné na řízení vyjádření nepodaly.

[13] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadené usnesení městského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že pokud je kasační stížností napadené usnesení městského soudu, kterým byl odmítnut návrh na soudní přezkum, přichází v úvahu kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; Nejvyšší správní soud tudíž je oprávněn přezkoumat napadené usnesení pouze v tom směru, zda městský soud nepochybil, pokud se odmítl návrhem stěžovatelky zabývat meritorně; jinými slovy, zda byly dodrženy zákonem stanovené podmínky pro odmítnutí návrhu; nepřisluší mu však jakkoli posuzovat samotnou zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Z uvedeného důvodu se Nejvyšší správní soud nezabýval skutečnostmi, které stěžovatelka předkládala v doplněních kasační stížnosti.

[15] Nejvyšší správní soud současně konstatuje, že z úřední povinnosti je povinen zabývat se tím, zda napadené usnesení netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z odůvodnění dotčeného rozhodnutí zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Nejvyšší správní soud neshledal napadené usnesení městského soudu nepřezkoumatelné; městský soud odůvodnil, z jakého důvodu návrh stěžovatelky odmítl; ostatně sama stěžovatelka s názorem, který městský soud vyslovil, polemizuje; tudíž je zřejmé, že je jí jasné, jak a proč soud takto rozhodl, pouze s takovým způsobem rozhodnutí nesouhlasí.

[16] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že návrh bez dalšího lze: 1) odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a tím znemožnit přístup k soudu; 2) návrh projednat; 3) umožnit návrhovateli změnu návrhového typu na žalobu na určení nezákonného zásahu spočívajícího v účincích zrušených opatření obecné povahy, 4) umožnit návrhovateli provést změnu či rozšíření návrhu tak, aby bylo možné projednat nové (navazující)

pokračování

opatření obecné povahy a jeho zákonnost. Stěžovatelka přitom má za to, že jediné třetí a čtvrtá z uvedených možností je v souladu s právními předpisy a dosavadní judikaturou vrcholných soudů.

[17] Jak Nejvyšší správní soud podrobně odůvodnil ve své četné předchozí judikatuře, ani jedna ze dvou posledně uvedených možností nepřicházela v tomto případě v úvahu. Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 21. května 2020, č. j. 5 As 138/2020 – 80, vyslovil, že není možné v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy změnit návrhový typ na žalobu na určení nezákonného zásahu; svůj závěr poté zopakoval např. též v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, sp. zn. 8 As 34/2020, ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 6 As 114/2020, ze dne 17. 3. 2021, sp. zn. 5 As 377/2020 nebo ze dne 17. 3. 2021, sp. zn. 5 As 368/2020. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na citovanou judikaturu.

[18] Co se týče změny návrhu tak, aby bylo napadáno krizové opatření, jak požadovala stěžovatelka, ani takto by v tomto případě městský soud postupovat nemohl, neboť soudy ve správním soudnictví nemají pravomoc přezkoumávat krizová opatření vlády. V usnesení Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, se Ústavní soud podrobně zabýval právní povahou krizových opatření přijímaných vládou za nouzového stavu vyhlášeného s ohledem na epidemii COVID-19, přičemž dospěl mimo jiné k závěrům, že krizová opatření nejsou opatřeními obecné povahy a představují za daných okolností právní předpisy *sui generis* (obdobně usnesení ÚS ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20). Návrh na změnu návrhu tak, aby bylo napadáno krizové opatření vlády, by tudíž již sám o sobě nebyl přípustný. Tedy ani případné poučení městským soudem o možnosti změnit návrh na zásahovou žalobu by přitom očividně nebylo po právu. Pokud by totiž byla podána samostatně takto koncipovaná (zjevně nepřípustná) zásahová žaloba, musela by být odmítnuta, neboť by bylo žalováno něco, co nemůže být vůbec nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Postup soudu, který vyzve ke změně návrhu tak, že takto případně změněný návrh by nebylo možno věcně projednat, představuje vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jež by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nadto, Nejvyšší správní soud ze soudního spisu zjistil, že stěžovatelka již v průběhu soudního řízení podala několik návrhů na rozšíření původního návrhu i proti krizovým opatřením vlády, přičemž městský soud usnesením ze dne 4. listopadu 2020, č. j. 8 A 105/2020 - 154, návrh vyloučil k samostatnému projednání.

[19] Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že za stávajícího skutkového a právního stavu, který v době rozhodování městského soudu byl, nebyly dány podmínky pro postup soudu presumovaný rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 – 44, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěrům o výjimečnosti postupu při soudním přezkumu opakovaně zrušovaných a bezprostředně nahrazovaných novými opatřeními odpůrce. Poslední opatření v rámci změn, které stěžovatelka navrhla, bylo zrušeno dnem 2. 12. 2020 bez náhrady, přičemž dle stěžovatelky navazující „opatření“ se stejnou problematikou, v němž lze materiálně spatřovat opatření obecné povahy, bylo provedeno aktem, k jehož přezkoumání nemá správní soud pravomoc.

[20] Na závěrech výše uvedených by nezměnilo nic ani stěžovatelkou požadované přerušení řízení do doby, než bude rozhodnuto o návrhu ve věci pod sp. zn. 9 A 124/2020.

Nejedná se přitom v této věci o předběžnou otázku ani neexistuje žádný z důvodů pro obligatorní přerušování řízení dle § 48 s. ř. s. Podle Nejvyššího správního soudu nelze nepřerušování řízení, pokud je fakultativního rázu, vnímat jako vadu řízení nebo zásah do práv účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2015, č. j. 7 As 57/2015 - 80, ze dne 8. 11. 2007, č. j. 1 Ans 6/2007- 47, ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 83/2011 - 273).

[21] Nejvyšší správní soud závěrem k argumentaci stěžovatelky stran nepřípustnosti souběžné též regulace odpůrcem a vládou, odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dle kterého může nastat i situace, že i obsahově velmi podobné akty, z nichž jeden je vydán jako krizové opatření vlády a druhý jako mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, mohou být posouzeny jeden jako právní předpis (dle svého obsahu) a druhý jako opatření obecné povahy (z hlediska formy). Není tedy pravdivé tvrzení stěžovatelky, že je vyloučeno vydat shodnou regulaci. Nicméně odpůrcem vydaná opatření a regulace vydaná usnesením vlády není v tomto případě shodná, a to právě z důvodu zhoršení epidemické situace a nutnosti přijmout přísnější omezení. Usnesení vlády ze dne 30. listopadu 2020 č. 1262, na které odkazuje mimořádné opatření odpůrce ze dne 2. prosince 2020, č.j. MZDR 20581/2020-13/MIN/KAN, upravovalo omezení maloobchodního prodeje zboží a služeb v širším rozsahu.

[22] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud rozhodoval za stavu, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy – mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 2. 10. 2020 zaniklo a nebylo žádným dalším mimořádným opatřením odpůrce nahrazeno. Za těchto okolností městský soud postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. návrh odmítl. Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.; odpůrce, jemuž by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec své běžné úřední činnosti nevynaložil, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. (5) Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; to se v dané věci nestalo.

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

V Brně dne 19. března 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu