

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelky: **nezl. J. H.**, zastoupena JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Kozí 916/5, Praha, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-48/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Změna návrhu, spočívající v jeho rozšíření o požadavek, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 27. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-49/MIN/KAN, **se nepřipouští**.
- II. Návrh **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Navrhovatelce **se vrací** soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce navrhovatelky JUDr. Tomáše Nielsena, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelka se návrhem ze dne 28. 4. 2021 doručeným Nejvyššímu správnímu soudu téhož dne domáhala zrušení opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví České republiky ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-48/MIN/KAN (dále též „původní mimořádné opatření“) pro nezákonnost. Toto mimořádné opatření bylo vydáno na základě § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně veřejného zdraví“) k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění covid-19 způsobené koronavirem SARS-CoV-2. Uvedené

opatření zjednodušeně řečeno zakazuje všem osobám od dvou let věku pohyb a pobyt na stanovených místech bez předepsaných ochranných prostředků dýchacích cest.

[2] Původní mimořádné opatření bylo s účinností ke dni 3. 5. 2021 zrušeno opatřením obecné povahy ze dne 27. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-49/MIN/KAN, na což Nejvyšší správní soud navrhovatelku upozornil přípisem ze dne 3. 5. 2021. Podáním ze dne 6. 5. 2021 reagovala navrhovatelka na tuto skutečnost vznesením požadavku, aby Nejvyšší správní soud namísto původního mimořádného opatření zrušil mimořádné opatření odpůrce ze dne 27. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-49/MIN/KAN, tedy opatření, kterým bylo zrušeno původní mimořádné opatření. Pro případ, že by soud tomuto požadavku nevyhověl, navrhl, aby soud v souladu s § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „pandemický zákon“) určil, že původní mimořádné opatření bylo nezákonné, resp. že při jeho vydání odpůrce překročil meze své pravomoci.

[3] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval návrhem na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 4. 2021.

[4] Obdobnou žádost o změnu návrhu v situaci, kdy bylo původní mimořádné opatření zrušeno, Nejvyšší správní soud posuzoval v usnesení ze dne 22. 4. 2021, č. j. 4 Ao 1/2021 - 56. V uvedené věci se navrhovatel domáhal rozšíření svého původního návrhu o další v mezidobí vydaná mimořádná opatření. Nejvyšší správní soud tuto změnu návrhu nepřipustil. Poukázal především na to, že pandemický zákon obsahuje speciální ustanovení umožňující přezkum těch mimořádných opatření, která v průběhu řízení o nich pozbydou platnosti (v důsledku toho i účinnosti). Není proto důvod prolomit zásadu koncentrace vyplývající z § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. Na závěry uvedené v usnesení č. j. 4 Ao 1/2021 - 56 nyní rozhodující senát navázal v usnesení ze dne 19. 5. 2021, č. j. 7 Ao 10/2021 - 308. Ani v posuzované věci přitom neshledal důvod se od nich odchýlit a plně je přebírá.

[5] Podle § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s., *obsahuje-li návrh tyto náležitosti* (obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s., poznámka soudu), *nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadané části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body*.

[6] Z citovaného § 101b odst. 2 s. ř. s. mimo jiné vyplývá, že návrh nelze rozšiřovat o další návrhové body. Právě toho se však navrhovatelka svým návrhem ze dne 6. 5. 2021 domáhá. Uplatňuje přitom shodnou argumentaci, kterou uvedla ve svém návrhu proti napadenému mimořádnému opatření.

[7] Jakkoliv Nejvyšší správní soud chápe snahu navrhovatelky brojit i proti navazujícímu mimořádnému opatření, nelze přehlédnout, že odpůrce přistoupil k úpravě zákazu pohybu a pobytu na stanovených místech bez předepsaných ochranných prostředků dýchacích cest s účinností od 3. 5. 2021 a původní mimořádné opatření k tomuto dni zrušil. Předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu v takovém případě (zrušení opatření obecné povahy, kterým je i původní mimořádné opatření) dovozovala nedostatek podmínek řízení, jehož důsledkem bylo odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1

pokračování

písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu přezkumu (viz usnesení ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 - 98, nebo usnesení ze dne 19. 5. 2011, č. j. 8 Ao 8/2011 - 129).

[8] Právní úprava přezkumu mimořádných opatření, kterou Nejvyšší správní soud uskutečňuje v souladu s § 13 odst. 1 věty první pandemického zákona podle hlavy II, dílu sedmého s. ř. s. však na rozdíl od obecné úpravy obsažené v soudním řádu správním obsahuje speciální ustanovení týkající se přezkumu těch mimořádných opatření, která v průběhu řízení o nich pozbydou platnosti (v důsledku toho i účinnosti).

[9] A právě taková situace nastala i v souzené věci ve vztahu k původnímu mimořádnému opatření. V průběhu nynějšího řízení o jeho zrušení zahájeného návrhem navrhovatelky ze dne 28. 4. 2021 bylo toto mimořádné opatření ke dni 3. 5. 2021 zrušeno. V takovém případě však přesto lze v řízení týkajícím se tohoto zrušeného mimořádného opatření pokračovat, a to v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona. Zrušení předmětu soudního přezkumu, který pozbyl platnosti i účinnosti, tak samo o sobě nevylučuje další meritorní přezkum takového opatření. Je totiž možné domoci se vyslovení jeho nezákonnosti (v širším slova smyslu). Obecně tedy Nejvyšší správní soud i zrušené mimořádné opatření (na rozdíl od obecné úpravy přezkumu opatření obecného povahy) může přezkoumat a posoudit jej z toho pohledu, zda bylo (nebo jeho část byla) v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Zjištěný nedostatek může svým rozhodnutím deklarovat. Jinými slovy, i v případě pozbytí platnosti určitého mimořádného opatření, na něž se vztahuje pandemický zákon, stále existuje předmět soudního přezkumu. Změna nastává pouze v tom, jakým způsobem o něm soud může rozhodnout. Zrušení mimořádného opatření samo o sobě tedy nebrání pokračovat v řízení.

[10] Z uvedeného důvodu má Nejvyšší správní soud za to, že v nynější věci nebylo možné prolomit zásadu koncentrace vyplývající z výše citovaného § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. a připustit změnu návrhu spočívající v rozšíření původního předmětu přezkumu o jiné mimořádné opatření.

[11] Nejvyšší správní soud si je vědom závěrů, k nimž dospěl ohledně změny návrhu - opatření obecné povahy v případě opakovaně rušených a nahrazovaných mimořádných opatření odpůrce v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63 (shodně rozsudky ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44 a ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 191/2020 - 45). V něm pro takové případy nevyloučil možnost prolomení koncentrační zásady vyplývající z § 101b odst. 2 s. ř. s. a vyslovil, 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.*“

[12] V posuzované věci, jak již výše uvedeno, je tomu však poněkud jinak. Je zde totiž speciální právní úprava týkající se některých otázek přezkumu mimořádných opatření podle § 13 pandemického zákona, podle níž ani se zrušením mimořádného opatření v důsledku § 13 odst. 4 uvedeného zákona předmět řízení neodpadá. Právě v uvedeném je situace odlišná oproti té, kterou posuzoval šestý senát ve výše označeném rozsudku

č. j. 6 As 114/2020 - 63. Navrhovatelce zůstává zachováno právo na přístup k soudu ohledně původního mimořádného opatření (v průběhu řízení zrušeného) a v takovém případě má soud povinnost toto mimořádné opatření věcně posoudit. Navrhovatelka však současně má možnost se bránit i proti novému mimořádnému opatření, tentokrát samostatným návrhem. I zde je její právo na přístup k soudu dáno.

[13] Právě pro tuto odlišnost nenachází nyní Nejvyšší správní soud důvod, aby shodně, jako to učinil šestý senát ve výše zmíněném rozsudku, připustil odchýlení se od pravidla vyplývajícího z opakovaně zmiňovaného § 101b odst. 2 s. ř. s. Ostatně i šestý senát svoje závěry, kterými odůvodňoval potřebu připuštění změny žaloby v případě v krátké době po sobě jdoucích mimořádných opatření s obdobným předmětem úpravy, doplnil tak, 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.“*

[14] Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že neshledal důvody pro připuštění změny návrhu, a proto tuto změnu nepřipustil, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto usnesení. Lze dodat, že obdobně Nejvyšší správní soud postupoval i ve věcech vedených pod sp. zn. 8 Ao 3/2021, 8 Ao 6/2021, či 7 Ao 10/2021.

[15] Současně však soud podotýká (stejně jako v usnesení ze dne 4. 5. 2021, č. j. 8 Ao 15/2021 - 49), že nelze předvídat, jaký postup odpůrce zvolí při vydávání dalších mimořádných opatření. Nelze proto do budoucna vyloučit, že tyto závěry bude třeba v dalších věcech přehodnotit v návaznosti na novou skutkovou a procesní situaci.

[16] Zbývá tedy posoudit, zda lze vyhovět návrhu na vyslovení nezákonnosti napadeného mimořádného opatření odpůrce. V tomto ohledu je stěžejní, že rozsudkem ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, Nejvyšší správní soud již vyslovil (na návrh jiného navrhovatele) v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona, že původní mimořádné opatření odpůrce bylo v rozporu se zákonem.

[17] V usnesení ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021 - 43, se pak Nejvyšší správní soud dále vyjádřil k tomu, jak postupovat v případě, že návrh směřuje proti opatření, u kterého byla deklarována nezákonnost. Konstatoval zde, že takový návrh je třeba odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení.

[18] Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se od uvedeného usnesení a v zájmu zachování jednotnosti judikatury jeho závěry přebírá i pro tuto věc.

[19] Jednou z podmínek řízení je mj. existence předmětu řízení. Odpadnutí předmětu řízení je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro který soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[20] Pokud je vedeno řízení o zrušení opatření obecné povahy, pak k odpadnutí předmětu řízení může dojít tím, že správní soud v jiném řízení zruší návrhem napadené

pokračování

opatření obecné povahy nebo jeho část (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudem má totiž účinky *erga omnes* (vůči všem). Ačkoliv se jedná o správní akt konkrétní co do předmětu, okruh jeho adresátů je vymezen obecně (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 - 44). Tomu v případě řízení souvisejících s pandemickým zákonem ostatně odpovídá i povinnost soudu přerušit řízení, rozhoduje-li ve věci, jejíž rozhodnutí závisí na posouzení zákonnosti mimořádného opatření, jestliže probíhá řízení o návrhu na zrušení tohoto mimořádného opatření, a vyčkat rozhodnutí o návrhu na jeho zrušení (§ 13 odst. 5 pandemického zákona).

[21] Jak bylo výše uvedeno, pandemický zákon umožňuje soudu přezkoumat mimořádné opatření vydané podle pandemického zákona nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, které v průběhu řízení o jeho zrušení pozbylo platnosti (§ 13 odst. 4 pandemického zákona). V takovém případě neodpadá předmět řízení, pokud jde o přezkum zákonnosti napadeného opatření, přestože již bylo zrušeno novým opatřením obecné povahy, protože soud může vynést deklaratorní výrok určující jeho nezákonnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133).

[22] Nicméně i deklaratorní výrok, jímž soud rozhodl o tom, že opatření obecné povahy nebo jeho část bylo v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 13 odst. 4 pandemického zákona), má účinky *erga omnes* (vůči všem), shodně jako v případě zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. To je dáno zejména obecně vymezeným okruhem adresátů opatření obecné povahy. Byť soud nezákonnost deklaruje v rámci řízení zahájeného na návrh konkrétního navrhovatele, který tvrdí, že bylo opatřením obecné povahy zasaženo do jeho práv, účinky rozhodnutí dopadají na všechny potenciální adresáty daného opatření obecné povahy. Je-li totiž opatření obecné povahy v rozporu se zákonem, nebo byla-li překročena pravomoc nebo působnost při jeho vydání, nebo nebylo-li vydáno zákonem stanoveným způsobem, dotýkají se tyto vady nejen konkrétního navrhovatele, nýbrž všech jeho adresátů.

[23] Účinky deklaratorního výroku proto také dopadají na ty adresáty daného opatření obecné povahy, kteří proti němu podali souběžně u soudu návrh na vyslovení jeho nezákonnosti, pakliže se domáhali deklarace nezákonnosti v rozsahu, který odpovídá výroku rozsudku deklarujícímu nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. V případě dalších řízení o návrhu na vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy nebo jeho části, jehož nezákonnost již byla vyslovena, proto materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je právě již dříve učiněné prohlášení nezákonnosti s účinky *erga omnes* (viz obdobně k materiálnímu vyprázdnění přezkumu správního rozhodnutí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, č. j. 3 As 133/2013 - 60). Jak již totiž bylo řečeno, deklaratorní výrok ve smyslu § 13 odst. 4 pandemického zákona působí *erga omnes*, a tedy i vůči dalším navrhovatelům. Proto je třeba tyto návrhy odmítnout stejně jako v případě zrušení opatření obecné povahy v jiném řízení pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože nezákonnost daného opatření či jeho části již byla deklarována s účinky vůči všem jeho adresátům.

[24] Takto soud může postupovat pouze tehdy, jestliže se navrhovatel domáhá deklarace nezákonnosti v rozsahu, v jakém soud nezákonnost opatření obecné povahy již deklaroval. Je v tomto ohledu nerozhodné, zda soud deklaroval nezákonnost opatření obecné povahy nebo jeho části pro nedostatek pravomoci nebo působnosti pro jeho přijetí, pro procesní pochybení při jeho přijímání nebo z hmotněprávních důvodů. Nebyla-li totiž dána pravomoc či působnost pro jeho přijetí nebo nebylo-li opatření přijato zákonem stanoveným způsobem, dotýkají se tyto vady i toho navrhovatele, který namítá nezákonnost opatření obecné povahy nebo jeho části z hmotněprávních důvodů, případně jeho nepřiměřenost, a naopak. Ve všech těchto případech by totiž v případě existujícího opatření vedl tento závěr ke zrušení napadeného opatření, a proto odpadnutí předmětu řízení bez ohledu na konkrétní tvrzenou nezákonnost dalšími navrhovateli. Není proto důvod nevztáhnout shodné účinky i na deklaraci nezákonnosti. Tento postup je i v souladu se zásadou hospodárnosti soudního řízení, neboť v opačném případě by mohly být posuzovány i tisíčovky obdobných návrhů, aniž by to navrhovatelům mohlo přinést jakékoliv lepší postavení v jejich právech, než kterého bylo docíleno již první deklarací nezákonnosti (viz usnesení č. j. 8 Ao 9/2021 - 43).

[25] V nyní projednávané věci navrhovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že opatření obecné povahy odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-48/MIN/KAN, bylo v rozporu se zákonem. Jak však bylo výše uvedeno, Nejvyšší správní soud již rozsudkem č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, deklaroval nezákonnost původního mimořádného opatření. Účinky tohoto rozsudku proto dopadají i na navrhovatelku v nyní projednávané věci. Jelikož došlo materiálně k vyprázdnění předmětu řízení, rozhodl Nejvyšší správní soud výrokem II. tak, že návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení. Obdobně postupoval soud i v usnesení č. j. 8 Ao 9/2021 - 43.

[26] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud výrokem III. shodně jako v uvedeném usnesení č. j. 8 Ao 9/2021 - 43, tedy v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut. Ani v tomto ohledu neshledal Nejvyšší správní soud důvod se jakkoliv odchýlit.

[27] Podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí, že *byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek*. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku IV. tohoto usnesení, tedy že navrhovatelce vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč ve lhůtě stanovené v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. června 2021

Mgr. David Hipšr

pokračování

předseda senátu