

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. S. S.**, zastoupena JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) nezl. F. M.**, **II) nezl. J. H.**, oba zastoupeni JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, 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 požadavku, aby Nejvyšší správní soud namísto o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-48/MIN/KAN, rozhodl o zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy ze dne 17. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-51/MIN/KAN, **se nepřipouští**.
- II. Návrh **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osobám zúčastněným na řízení **se** náhrada nákladů řízení o návrhu **nepřiznává**.
- V. 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 26. 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 (dále též „druhé mimořádné opatření“), na což Nejvyšší správní soud navrhovatelku upozornil přípisem ze dne 3. 5. 2021. Podáními ze dne 1. 5. 2021, 3. 5. 2021 a 10. 5. 2021 se navrhovatelka domáhala, aby soud připustil změny návrhu směřující k rozšíření původního návrhu o přezkum dalších v mezidobí vydaných mimořádných opatření. Alternativně navrhla, aby soud vyslovil, že původní mimořádné opatření bylo nezákonné.

[3] Usnesením ze dne 19. 5. 2021, č. j. 7 Ao 13/2021 - 72, Nejvyšší správní soud nepřipustil návrhy navrhovatelky směřující k rozšíření původního návrhu. Rozhodl tedy, že po právní moci tohoto usnesení bude pokračovat v řízení o původním návrhu ve smyslu jeho úpravy v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona, tj. o tom, zda bylo původní mimořádné opatření nezákonné.

[4] Dne 28. 5. 2021 obdržel Nejvyšší správní soud repliku navrhovatelky k vyjádření odpůrce ze dne 10. 5. 2021. Navrhovatelka v tomto podání mj. opět požádala o připuštění změny návrhu, a to tak, aby bylo namísto původního mimořádného opatření zrušeno mimořádné opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN (dále též „třetí mimořádné opatření“), ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-51/MIN/KAN. Uvedla, že si je vědoma usnesení ze dne 19. 5. 2021, č. j. 7 Ao 13/2021 - 72, avšak je bytostně přesvědčena, že změna návrhu by měla být s ohledem na mimořádnost situace připuštěna. Dle jejího přesvědčení se mimořádná opatření liší pouze formálně, nikoliv věcně. Zdůraznila, že nelze pominout ekonomickou stránku věci, kdy je podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy povinováno zaplacením soudního poplatku ve výši 5 000 Kč.

[5] Obsahově totožným návrhem se zdejší soud v posuzované věci již zabýval (viz usnesení č. j. 7 Ao 13/2021 - 72). Jediná odlišnost spočívá pouze v tom, že nově se navrhovatelka domáhá zrušení třetího mimořádného opatření ve znění jeho novelizace. V uvedeném usnesení Nejvyšší správní soud vypořádal podstatu argumentace navrhovatelky, kterou opakuje v aktuálním podání ze dne 28. 5. 2021. Co se týče poukazu na ekonomickou stránku věci, odkazuje Nejvyšší správní soud navrhovatelku na bod 7 svého usnesení ze dne 19. 5. 2021, č. j. 7 Ao 10/2021 - 308, a na možnost postupovat podle § 36 odst. 3 s. ř. s., byla-li by úhrada soudního poplatku v konkrétním případě překážkou k uplatnění práva na přístup k soudu. Nutno dodat, že se navrhovatelka mýlí v názoru, že

pokračování

došlo pouze k formální změně původního mimořádného opatření. Ve třetím mimořádném opatření byl rozsah zákazu pohybu a pobytu na stanovených místech bez předepsaných ochranných prostředků dýchacích cest ve srovnání s původním mimořádným opatřením zúžen.

[6] Nejvyšší správní soud nadále neshledává důvody pro prolomení koncentrační zásady vyplývající z § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s., a proto neshledal ani podmínky pro aplikaci § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Změna návrhu na zrušení opatření obecné povahy musí být institutem zcela mimořádným a výjimečným, korespondujícím výjimečnosti případu, v němž je tohoto institutu užito, zejména je-li toho třeba k zamezení odepření práva navrhovatele na přístup k soudu. A o takový výjimečný případ se zde nejedná. 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. V podrobnostech soud odkazuje na závěry usnesení ze dne 19. 5. 2021, č. j. 7 Ao 13/2021 - 72 a č. j. 7 Ao 10/2021 - 308.

[7] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda lze vyhovět návrhu na vyslovení nezákonnosti původního mimořádného opatření odpůrce s ohledem na to, že rozsudkem ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, již vyslovil (na návrh jiného navrhovatele) v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona, že napadené mimořádné opatření odpůrce bylo v rozporu se zákonem.

[8] K otázce, jak postupovat v případě, že návrh směřuje proti opatření, u kterého již byla deklarována nezákonnost, se přitom Nejvyšší správní soud již vyjádřil, a to v usnesení ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021 - 43. Zde konstatoval, že takový návrh je třeba odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení.

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

[10] 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.

[11] 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 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).

[12] 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).

[13] 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.

[14] 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.

[15] 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

pokračování

se zásadou hospodárnosti soudního řízení, neboť v opačném případě by mohly být posuzovány i tisícovky 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).

[16] 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 odpůrce. 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 navrhovatelky odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení. Obdobně postupoval soud i v usnesení ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021 - 43.

[17] 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.

[18] Výrok IV. ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že osobám zúčastněným na řízení se náhrada nákladů řízení o návrhu nepřiznává.

[19] 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 V. 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
předseda senátu