



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelky: **L. L.**, zastoupené advokátem Mgr. Davidem Zahumenským, třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. 8. 2020, čj. MZDR 15757/2020-28/MIN/KAN, ve znění pozdějších změn návrhu, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelky a P. Š., rovněž zastoupené advokátem Mgr. Davidem Zahumenským, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2021, čj. 9 A 91/2020-826,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2021, čj. 9 A 91/2020-826, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se u Městského soudu v Praze domáhala zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 19. 8. 2020, čj. MZDR 15757/2020-28/MIN/KAN. Několikrát rozšířila návrh na zahájení řízení, jímž postupně napadla další mimořádná opatření odpůrce, konkrétně opatření ze dne 24. 8. 2020, 9. 9. 2020, 17. 9. 2020, 12. 10. 2020, 19. 10. 2020, 16. 11. 2020, 20. 11. 2020, 23. 11. 2020, 30. 11. 2020 a ze dne 7. 12. 2020 (posledně uvedené dále jako „napadené opatření“). Tato opatření stanovila ve vybraných prostorech zákaz pobytu a pohybu bez ochranných prostředků dýchacích cest bránících šíření kapének, jehož účelem bylo omezit šíření nemoci způsobené koronavirem SARS CoV-2, a současně vymezila výjimky z této povinnosti.

[2] Městský soud výroky I až X rozsudku odmítl návrh na zrušení mimořádných opatření ze dnů 24. 8. 2020 až 30. 11. 2020 a výrokem XI zamítl stejný návrh vůči opatření účinnému v době vydání rozsudku (ze dne 7. 12. 2020).

[3] Podle městského soudu má odpůrce pravomoc vydávat mimořádná opatření podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Odpůrce ani nepřekročil svou působnost, neboť povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest lze podřadit pod § 69 odst. 1 písm. i) tohoto zákona. Napadené opatření spadalo do působnosti odpůrce i přesto, že byl současně vyhlášen nouzový stav. Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že opatření měl vydat hlavní hygienik.

[4] Odůvodnění napadeného opatření hodnotil městský soud s ohledem na to, že epidemie se dynamicky vyvíjí a je třeba na ni rychle reagovat. Mimořádné opatření tak musí uvést důvody vydání a zdůvodnit zavedení konkrétních opatření. Podklady, z nichž odpůrce vycházel, musí být alespoň označeny v odůvodnění opatření, není však třeba vést běžný správní spis. Tyto požadavky napadené opatření naplnilo. Odpůrce se zabýval důvodem, způsobem i rozsahem ochrany dýchacích cest, která by bránila šíření infekce. Odůvodnění odkazuje na konkrétní vědecké studie, z nichž odpůrce čerpal odborné poznatky. Dostatečně odůvodněné jsou také výjimky z povinnosti používat ochranné prostředky dýchacích cest.

[5] Podle městského soudu byla splněna i kritéria vhodnosti, potřebnosti a minimalizace zásahů. Opatření je tak způsobilé dosáhnout sledovaného cíle a s ohledem na epidemickou situaci je zcela přiměřené. Díky logicky stanoveným výjimkám z povinnosti nosit ochranu dýchacích cest nedopadá na jednotlivce nepřiměřeně tvrdě. Stanovisko, že onemocnění covid-19 je stejně závažné jako jiná infekční onemocnění, je subjektivním názorem navrhovatelky. Ani jí tvrzené dotčení jejích práv z hlediska přiměřenosti nepřeváží nad veřejným zájmem na zachování života a zdraví všech obyvatel ČR. S ohledem na mimořádnost situace je napadené opatření přiměřené a práva a svobody omezuje jen minimálně.

[6] K návrhu se vyjádřila řada fyzických osob, které se domáhaly postavení osob zúčastněných na řízení. Městský soud dne 13. 1. 2021 vyvěsil na úřední desku soudu sdělení, podle něhož v souladu § 101b odst. 4 s. ř. s. se v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy aplikuje § 34 s. ř. s. pouze přiměřeně. Bylo by popřením zásady hospodárnosti řízení, kdyby v něm práva osob zúčastněných na řízení mohlo uplatňovat neomezené množství osob. Komplikacím s tím spojeným by nezabránil ani institut společného zmocněnce (§ 34 odst. 5 s. ř. s.). Vzhledem ke specifčnosti věci se proto podle městského soudu § 34 s. ř. s. v posuzované věci neuplatní. Osoby, které chtěly jako osoby zúčastněné na řízení podporovat zrušení opatření, mohou podat vlastní návrh; zájem na nezrušení opatření bude dostatečně hájit odpůrce.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření odpůrce

II. a) Kasační stížnost navrhovatelky

[7] Navrhovatelka [dále jen „stěžovatelka a“)“] v kasační stížnosti navrhla, aby NSS připustil rozšíření návrhu a konstatoval nicotnost všech napadených opatření odpůrce. Eventuálně stěžovatelka navrhla, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil

pokračování

městskému soudu k dalšímu řízení a přikázal ji k rozhodnutí jinému senátu městského soudu.

[8] Městský soud podle stěžovatelky nedostatečně vypořádal námitky směřující vůči vedení správního spisu. Příslušný k vydání napadeného opatření byl podle stěžovatelky a) hlavní hygienik ČR, nikoli ministr zdravotnictví. Toto opatření je navíc nedostatečně odůvodněno. Městský soud nevysvětlil, proč musí mít stěžovatelka a) i přes doloženou zdravotní kontraindikaci zahalený obličej. Odpůrce neprovedl analýzu negativních dopadů opatření.

[9] Podle stěžovatelky a) měl městský soud připustit i přezkum, resp. vyslovení nicotnosti u starších opatření. Dosavadní judikatura správních soudů není vhodná pro situace, v nichž musí odpůrce rychle reagovat na průběh epidemie. Soudní přezkum těchto opatření však musí být zajištěn.

[10] Podle stěžovatelky a) stranil 9. senát městského soudu odpůrci. Za situace, kdy dochází k nátlaku ze strany ministryně spravedlnosti a současně městský soud opakovaně straní odpůrci, jsou podle stěžovatelky a) dány pochybnosti o nestrannosti rozhodujícího senátu.

[11] Stěžovatelka a) později doplnila, že napadené opatření fakticky zakazuje *volný pohyb a pobyt osob bez ochranných prostředků*, je nepřezkoumatelné a vnitřně rozporné. Z nálezů Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, stěžovatelka dovozuje, že výkonná moc nemůže stanovit obecný zákaz *pohybu a pobytu* a z něj pak činit výjimky.

II. b) Kasační stížnost P. Š.

[12] Na NSS se s kasační stížností obrátila také P. Š. [dále jen „stěžovatelka b)“], která namítá, že s ní soud nejednal jako s osobou zúčastněnou na řízení. Soud podle stěžovatelky b) pochybil, pokud na úřední desce nezveřejnil výzvu, aby se dotčené osoby přihlásily do řízení. O vedení řízení se stěžovatelka b) dozvěděla z jiných zdrojů. Napadené opatření se dotýká všech občanů ČR včetně stěžovatelky b). Poukázala na usnesení městského soudu ze dne 4. 11. 2020, čj. 9 A 91/2020-614, jež stěžovatelku výslovně označuje jako osobu zúčastněnou na řízení (pod č. 10). Následně s ní však městský soud jako s osobou zúčastněnou na řízení přestal jednat.

[13] V další části kasační stížnosti stěžovatelka b) doslovně opakuje námitky z kasační stížnosti stěžovatelky a). Obě stěžovatelky ve společném doplnění kasační stížnosti odkázaly na rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2021, čj. 5 As 386/2020-37, v němž soud ve srovnatelném případě připustil účast osob zúčastněných na řízení.

II. c) Vyjádření odpůrce a replika stěžovatelek

[14] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti namítl, že kasační stížnost stěžovatelky a) je předčasná, neboť napadený rozsudek nebyl v době jejího podání odpůrci doručen.

[15] Odpůrce uvedl, že správní spis obsahuje pouze napadené opatření a opatření jemu předcházející a na něj navazující, a proto jej NSS nepředložil. Dodal, že správní spis se z povahy věci nevede standardním způsobem a že postačí, pokud odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření odkáže na podklady, z nichž vycházel.

[16] Odpůrce je přesvědčen, že měl pravomoc k vydání mimořádného opatření. Neztotožnil se ani s požadavky stěžovatelek na odůvodnění mimořádných opatření. Odpůrce se nedomnívá, že by měl NSS přehodnotit svou dosavadní judikaturu. Meritorní přezkum mimořádných opatření je zajištěn připuštěním změny návrhu. Deklaratorní přezkum zákon neumožňuje.

[17] Námitku podjatosti soudců 9. senátu městského soudu odpůrce označil za účelovou. Stěžovatelky pouze projevují nesouhlas s rozhodnutím tohoto senátu, neuvádějí však nic, co by mohlo svědčit o jeho podjatosti. Stěžovatelka a) navíc mohla tuto skutečnost namítnout již v průběhu řízení před městským soudem.

[18] Odpůrce nesouhlasí s tvrzením, že městský soud nečekaně přestal se stěžovatelkou b) jednat. Městský soud postavení osob zúčastněných na řízení vypořádal sdělením vyvěšeným na úřední desce.

[19] Na vyjádření odpůrce reagovaly stěžovatelky společnou replikou. Opatření odpůrce zakazující pobyt a pohyb bez ochrany dýchacích cest je v platnosti od 1. 9. 2020, měnil se jen rozsah výjimek. Ačkoli jsou tedy formálně vydávána nová opatření, jde o změny, které mají nějaký důvod a musejí vycházet z určitých podkladů. Pak by mělo být ze spisu patrné, co odpůrce vedlo ke změně opatření, jak uvedl městský soud v rozsudku čj. 18 A 59/2020-226. V doplnění repliky stěžovatelky upozornily na skutečnost, že NSS v obdobných řízeních připouští možnost účasti osob zúčastněných na řízení, pokud se ve lhůtě přihlásí. K nedostatkům vedení spisu pak poukázaly na rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2021, čj. 4 As 301/2020-147. Ve vztahu k napadenému opatření nelze dospět k závěru, že nedostatky vedení spisu nemají vliv na jeho zákonnost, protože napadené opatření bylo vydáno na podzim roku 2020 a v mezidobí správní soudy odpůrce na tyto nedostatky upozornily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Obě kasační stížnosti byly podány včas a směřují proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Je pravda, že stěžovatelka a) podala kasační stížnost dříve, než jí byl doručen rozsudek městského soudu, nicméně tento nedostatek byl zhojen dříve, než NSS ve věci rozhodl. Nebyl tedy důvod odmítnat kasační stížnost jako předčasnou.

[21] NSS již v obdobné věci vydal dne 10. 8. 2021 rozsudek pod čj. 9 As 50/2021-91, a proto z něj v posuzované věci vychází. Odlišnost obou případů spočívá v tom, že na rozdíl od věci 9 As 50/2021 je zde kasační stížnost stěžovatelky b) jako opomenuté osoby zúčastněné na řízení přípustná. Stěžovatelka uvádí, že se jí povinnost stanovená napadeným opatřením dotýká stejně jako všech dalších občanů ČR (rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2021, čj. 7 Ao 6/202-112).

III. a) K postupu městského soudu ohledně osob zúčastněných na řízení

[22] Ze spisu městského soudu plyne, že předsedkyně senátu dne 13. 1. 2021 opatřením určila, že soud bude osobám uplatňujícím práva osob zúčastněných na řízení doručovat písemnosti na úřední desku soudu postupem podle § 42 odst. 4 s. ř. s. Přípisem ze dne 13. 1. 2021 městský soud informoval tyto osoby, že s nimi nebude jednat jako s osobami zúčastněnými na řízení.

pokračování

[23] Zákonná úprava v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy počítá s účastí osob zúčastněných na řízení. Některé části obecné úpravy se však nepoužijí vůbec, u ostatních se postupuje *priměřeně*, tedy nikoli stejně (obdobně), ale s odchylkami a úpravami vyžadovanými povahou věci (§ 101b odst. 4 s. ř. s.).

[24] Práva osob zúčastněných na řízení může uplatňovat ten, kdo byl přímo dotčen na svých veřejných subjektivních právech či povinnostech (materiální podmínka, k tomu viz rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2013, čj. 8 As 136/2012-62) a současně soudu výslovně oznámil, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (formální podmínka, viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2010, čj. 7 As 70/2009-190, č. 2341/2011 Sb. NSS). Navrhovatel v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. není povinen vymezit okruh jemu známých osob připadajících v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení; veškerá aktivita ohledně jejich vyhledání leží na soudu (rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2014, čj. 10 As 51/2014-179, nebo ze dne 26. 2. 2014, čj. 6 AOs 2/2013-95, bod 11). Pokud soud osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení nevyrozumí, ačkoli mu jejich existence musí být zřejmá (ze správního rozhodnutí, správního spisu nebo z povahy věci), jedná se o tzv. jinou vadu řízení, která je důvodem pro zrušení rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K tomu lze odkázat na již zmíněný rozsudek NSS čj. 7 As 70/2009-190, nebo na pozdější rozsudky ze dne 30. 11. 2017, čj. 10 As 253/2016-79, či ze dne 28. 2. 2018, čj. 2 Afs 306/2017-30.

[25] Popisované vady řízení se dopustil městský soud, neboť namísto snahy uvědomit potenciální osoby zúčastněné na řízení vyvěsil na úřední desku sdělení, že s těmi, kdo se tohoto postavení domáhali z vlastní iniciativy, takto jednat nebude, a současně ani neučiní kroky k nalezení dalších možných osob zúčastněných na řízení. Priměřené použití § 34 s. ř. s. ve smyslu § 101b s. ř. s. soudu ukládá, že tohoto ustanovení má využít, byť s nezbytnými úpravami. Soudní řád správní přitom obsahuje procesní nástroje, jak i v takovém případě efektivně vést řízení. Patří mezi ně např. nutnost aktivního přihlášení osoby zúčastněné na řízení, možnost doručování veřejnou vyhláškou, upuštění od povinnosti soudu vydat usnesení o tom, že osoba domáhající se práv osoby zúčastněné na řízení takovou osobou není či možnost volby společného zmocněnce.

[26] Městský soud však nevyvinul žádnou aktivitu, aby vyrozuměl potenciální dotčené osoby o řízení a umožnil jim uplatnit práva osob zúčastněných na řízení. Nadto soud plošně bez individuálního vyhodnocení odmítl účast všech osob, jež se jako osoby zúčastněné na řízení přihlásily z vlastní iniciativy. Toto pochybení městského soudu představuje jinou vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí soudu a je důvodem pro zrušení rozsudku městského soudu.

III. b) K dalším námitkám stěžovatele

[27] Ačkoli jiná vada řízení před soudem zpravidla brání tomu, aby se NSS zabýval meritem věci, v tomto případě je namístě vyjádřit se z důvodu efektivity soudního přezkumu k části kasačních námitek (obdobně rozsudek NSS čj. 10 As 253/2016-79).

[28] NSS shledal rozsudek městského soudu přezkoumatelným; z kasačních stížností je nadto patrné, že stěžovatelky spíše nesouhlasí s věcným vypořádáním svých žalobních námitek. Další námitky uplatněné stěžovatelkami nemohou ovlivnit závěr NSS o vadě řízení před městským soudem ohledně postupu (ne)jednání s osobami zúčastněnými na

řízení. NSS se k těmto námitkám vyjádřil v rozsudku čj. 9 As 50/2021-91, tam uvedené závěry lze pak plně přenést i na nyní projednávaný případ.

[29] K námitce nedostatku pravomoci odpůrce vydat napadené opatření lze odkázat na rozsudky NSS čj. 4 As 301/2020-147 nebo čj. 8 Ao 1/2021-133. NSS konstatoval, že opatření obecné povahy podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví vydává Ministerstvo zdravotnictví. To je splněno, i pokud samo opatření následně podepíše ministr. Úkony, které činí hlavní hygienik ČR ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví, nečiní samostatně, ale jménem ministerstva. To naopak svědčí závěru, že hlavní hygienik ČR není samostatným správním orgánem, ale pouze součástí Ministerstva zdravotnictví.

[30] Z judikatury NSS také plyne závěr, že § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje nařídit mimořádné opatření tohoto obsahu, tzn. nařídit nošení roušek či respirátorů k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění covid-19. K tomu NSS odkazuje na rozsudky čj. 4 As 301/2020-147, čj. 6 As 114/2020-63 a čj. 7 Ao 6/2021-112.

[31] Ohledně námitky podjatosti členů 9. senátu městského soudu NSS plně odkazuje na odůvodnění rozsudku čj. 9 As 50/2021-91 (body 41 až 44), jenž se stejnou námitkou důkladně zabýval a shledal ji nedůvodnou. NSS se s posouzením ztotožnil a ani v tomto řízení se nezabýval návrhem na přikázání věci k rozhodnutí jinému senátu městského soudu.

[32] NSS neshledal ani pochybení v procesním postupu městského soudu, který připustil změny návrhu (srov. rozsudek ze dne 4. 6. 2020, čj. 6 As 88/2020-44, č. 4060/2020 Sb. NSS) a zároveň nevydal deklaratorní výrok ohledně zrušených opatření. Soudní řád správní (na rozdíl od zákona č. 94/2021, o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů) totiž neumožňuje deklarovat nezákonnost zrušeného opatření obecné povahy.

[33] Tvrzeným nedostatkům ve vedení správního spisu se NSS věnoval v rozsudcích čj. 4 As 301/2020-147, čj. 8 Ao 1/2021-133, čj. 7 Ao 6/2021-112, nebo čj. 10 Ao 1/2021-148. Vždy konstatoval, že odpůrce má povinnost vést spis. Nezaložení podkladů pro přijetí mimořádného opatření do správního spisu, který tudíž obsahuje jen mimořádné opatření, představuje procesní vadu, která však nezpůsobuje nezákonnost mimořádného opatření. I když je v tomto ohledu třeba názor městského soudu korigovat, ani v nyní projednávaném případě nemá pochybení při vedení správního spisu dopad na zákonnost rozhodnutí.

[34] Poslední skupina námitek míří proti nesprávnosti závěrů městského soudu ohledně odůvodnění napadeného opatření a jeho přiměřenosti. Stěžovatelky namítly, že proporcionalitu přílehlavěji posoudil městský soud v rozsudku čj. 18 A 59/2020-226, avšak městský soud měl za to, že postupoval v souladu s právními názory v něm uvedenými. Právě tato otázka by mohla v dalším řízení tvořit jádro sporu mezi účastníky, proto ji NSS ponechává otevřenou.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[35] NSS zrušil rozsudek městského soudu z důvodu jiné vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud bude vázán zde vysloveným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[36] V dalším řízení městský soud posoudí, zda je dán předmět řízení, tedy zda existuje opatření obecné povahy, o kterém by mohl vést řízení; přitom zohlední rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63. NSS je známo, že napadené opatření ze dne 7. 12. 2020, o němž jediném městský soud rozhodl meritorně, bylo zrušeno bodem II opatření odpůrce ze dne 22. 2. 2021, čj. MZDR 15757/2020-44/MIN/KAN. V případě, že návrh stěžovatelky a) bude možné projednat, vyrozumí městský soud osoby, jež by mohly přicházet v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, a u těch, které již splnily či ještě splní formální podmínku, posoudí, zda splňují též podmínku materiální. Řádně přihlášeným osobám zúčastněným na řízení pak městský soud umožní řádně uplatnit procesní práva, která jsou s tímto postavením spojena.

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

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

V Brně dne 10. září 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu