



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **Ing. F. Č.**, zastoupen JUDr. Ing. Adamem Černým LL.M., advokátem se sídlem Dřevná 382/2, Praha 2, proti odpůrcům: **1) Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, a **2) vláda České republiky**, se sídlem nábreží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2021, č. j. 10 A 132/2020 – 248,

t a k t o :

Výroky II. a III. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2021, č. j. 10 A 132/2020 – 248, **se ruší** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem podaným k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem, jenž měl spočívat v účincích řady navrhovatelem specifikovaných mimořádných opatření odpůrce 1) a krizových opatření odpůrce 2), a současně navrhl, aby městský soud zrušil mimořádné opatření odpůrce 1) ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN, a ochranné opatření odpůrce 1) ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN.

[2] Městský soud výrokem I. shora uvedeného usnesení vyloučil návrh na zrušení mimořádného opatření ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN, a ochranného opatření ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, k samostatnému projednání, výrokem II. uvedený návrh odmítl, výrokem III. rozhodl o náhradě nákladů řízení a výrokem IV. o vrácení zaplaceného soudního poplatku za odmítnutý návrh. V odůvodnění usnesení městský soud popsal, že se navrhovatel v daném řízení původně domáhal zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN, a ochranného opatření Ministerstva

zdravotnictví ze dne 4. 1. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-46/MIN/KAN, tato opatření však byla postupně nahrazována novými opatřeními odpůrce 1), přičemž předmět regulace daných opatření a jejich struktura i obsah zůstávaly shodné. Navrhovatel reagoval na tento vývoj návrhy na změnu původního návrhu. Městský soud shrnul judikaturu týkající se procesních důsledků zrušení napadeného opatření obecné povahy, včetně relevantní judikatury týkající se řízení o přezkumu opatření přijatých v souvislosti s epidemií onemocnění COVID-19, z níž vyplývá, že v případě, že napadené opatření bylo nahrazeno obsahově obdobným opatřením, a to v časovém intervalu, který reálně bránil možnosti soudního přezkumu prvního opatření, je na místě připustit změnu původního návrhu, nikoliv jej odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení. Soud konstatoval, že daná judikatura dopadá rovněž na posuzovanou věc. Dne 27. 2. 2021 však vstoupil v účinnost zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemií onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), který obsahuje mimo jiné zvláštní úpravu věcné příslušnosti soudů pro přezkum mimořádných opatření přijatých v souvislosti s epidemií COVID-19. Městský soud s odkazem na § 13 pandemického zákona a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2021, č. j. 9 Ao 1/2021 – 49, publ. pod č. 4168/2021 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz), dospěl k závěru, že poslední navrhovatelem požadovanou změnu petitu nelze připustit, neboť ochranné opatření odpůrce 1) ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, jehož zrušení se navrhovatel domáhá v návrhu ze dne 6. 4. 2021, bylo vydáno Ministerstvem zdravotnictví již ve stavu pandemické pohotovosti, a to podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), s celostátní působností a k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19. K projednání návrhu na zrušení tohoto opatření je tedy věcně příslušný Nejvyšší správní soud. Uvedené opatření navíc bylo s účinností ode dne 27. 4. 2021 zrušeno ochranným opatřením odpůrce 1) ze dne 26. 4. 2021, č. j. 20599/2020-73/MIN/KAN. Mimořádné opatření ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN, jehož zrušení navrhovatel požadoval ve svém posledním podání, bylo rovněž zrušeno, a to mimořádným opatřením odpůrce 1) ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN. Městský soud zdůraznil, že odmítnutím návrhu nebude navrhovateli ztížen přístup k soudu, neboť návrh na zrušení každého opatření odpůrce 1) vydaného za účinnosti pandemického zákona, včetně opatření účinných v době vydání daného usnesení městského soudu, může být podán u Nejvyššího správního soudu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrců

[3] Navrhovatel (stěžovatel) podal proti uvedenému usnesení městského soudu kasační stížnost, jejímž prostřednictvím brojí pouze proti jeho výroku II. Namítá, že došlo k nezákonnému odmítnutí návrhu na zrušení ochranného opatření, neboť závěr městského soudu, podle něhož jeho věcnému projednání bránil neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, je nesprávný.

[4] Ochranné opatření odpůrce 1) bylo s účinností od 27. 4. 2021 zrušeno novým ochranným opatřením ze dne 26. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-73/MIN/KAN, městský soud dle stěžovatele pochybil, když mu neposkytl možnost návrh aktualizovat a namísto toho jej odmítl. Stěžovatel s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

pokračování

17. 3. 2021, č. j. 5 As 368/2020 – 31, uvádí, že ho soud měl upozornit na to, že napadené ochranné opatření bylo nahrazeno opatřením novým, a umožnit mu změnu návrhu. Stěžovatel dále rozvíjí ústavněprávní argumentaci, v níž zejména namítá, že mu odmítnutím návrhu na zrušení ochranného opatření odpůrce 1) ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, byla odepřena soudní ochrana.

[5] S uvedenou argumentací souvisí rovněž další kasační námitka, podle níž městský soud nesprávně aplikoval § 13 odst. 1 pandemického zákona, který na ochranné opatření odpůrce 1) ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, nedopadá, neboť uvedené opatření není mimořádným opatřením, nýbrž opatřením ochranným, a nebylo vydáno postupem podle pandemického zákona nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Opačné závěry uvedené v bodě 21 napadeného usnesení jsou v rozporu s obsahem daného opatření.

[6] V závěru kasační stížnosti stěžovatel připouští, že mimořádné opatření odpůrce 1) ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN, bylo zrušeno mimořádným opatřením odpůrce 1) ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, k jehož přezkumu byl příslušný Nejvyšší správní soud, nikoliv městský soud, zrušení tohoto opatření se tedy stěžovatel již nedomáhal a navrhovaná změna petitu se týkala pouze ochranného opatření v oblasti režimových opatření spojených se vstupem na území České republiky, k němuž věcná příslušnost městského soudu zůstala zachována.

[7] Odpůrce 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se stěžovatelem souhlasí v tom, že městský soud nesprávně aplikoval § 13 pandemického zákona, když dospěl k závěru, že k projednání ochranného opatření odpůrce 1) ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, je příslušný Nejvyšší správní soud. K projednání ochranných opatření vydaných dle § 68 zákona o ochraně veřejného zdraví je i za účinnosti pandemického zákona příslušný městský soud.

[8] Odpůrce 2) se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadené usnesení v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] Jak již uvedl sám stěžovatel, kasační stížnost směřuje proti výroku napadeného usnesení, jímž byl návrh stěžovatele odmítnut, v takovém případě tedy lze s úspěchem uplatnit pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS, nebo usnesení ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 – 47). Kasační soud se tedy v takové situaci může zabývat pouze zákonností odmítnutí návrhu a nepřísluší mu se jakkoliv vyslovovat k meritu věci, tedy k zákonnosti napadených opatření odpůrce 1).

[12] Podstatou věci tedy je posouzení toho, zda městský soud postupoval správně, když s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl návrh na zrušení ochranného opatření ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, a to s odůvodněním, že k posouzení tohoto opatření je dle § 13 pandemického zákona příslušný Nejvyšší správní soud; dané opatření navíc ke dni vydání napadeného usnesení již neexistovalo, neboť bylo zrušeno navazujícím opatřením ze dne 26. 4. 2021, č. j. 20599/2020-73/MIN/KAN. Správnost odmítnutí návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce 1) ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN, stěžovatel nerozporuje.

[13] K situaci, kdy jsou napadená opatření obecné povahy vydaná v souvislosti s epidemií onemocnění COVID-19 rušena a nahrazována novými opatřeními obdobného obsahu, se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 – 44, publ. pod č. 4060/2020 Sb. NSS, na který odkázal rovněž městský soud. V uvedeném rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v situacích, kdy jsou jednotlivá opatření rušena a zároveň nahrazována novými opatřeními v podstatě totožného obsahu ve velmi krátkém časovém úseku, je nezbytné připustit změnu návrhu. Pokud by soud nepřipustil změnu návrhu, nedosáhl by navrhovatel na meritorní přezkum „žádného takového opatření, protože každé by bylo zrušeno a nahrazeno novým dříve, než by o něm soud stihl rozhodnout“. Rozhodné přitom je mj. právě to, zda napadené opatření je nahrazeno, či naopak bez náhrady zrušeno. Bylo-li by bez náhrady zrušeno, skutečně by odpadl předmět řízení, jak předpokládá konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 – 98, či ze dne 19. 5. 2011, č. j. 8 Ao 8/2011 – 129).

[14] V rozsudku ze dne 17. 3. 2021, č. j. 5 As 368/2020 – 31, pak Nejvyšší správní soud navázal na výše uvedené závěry: „Je-li možné, aby odpůrce i v průběhu řízení před soudem měnil, nahrazoval či rušil přezkoumávaná opatření, a to dokonce opakovaně v řadě jednotlivých dnů, jeví se jako zcela adekvátní takový postup soudu, jímž navrhovatele na tuto skutečnost upozorní a především mu umožní na jednání odpůrce v reálné době reagovat; takový postup správního soudu nelze považovat za porušení zásady procesní rovnosti účastníků soudního řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), ale naopak za prostředek jejího reálného naplnění. Nelze však naopak postupovat tak, aby jakákoli změna návrhu byla již předem fakticky znemožněna.“

[15] Městský soud sám v bodě 18 napadeného usnesení konstatoval, že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2020, č. j. 6 As 88/2020 – 44, na uvedenou věc dopadají, neboť dané opatření nebylo zrušeno bez náhrady, nýbrž bylo nahrazeno opatřením upravujícím shodnou problematiku v zásadě shodným způsobem a vydaným v intervalu, který bránil možnosti soudního přezkumu opatření. S uvedeným závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[16] Nejvyšší správní soud se však nemohl ztotožnit se závěrem městského soudu, podle něhož byl dle § 13 odst. 1 pandemického zákona k posouzení zákonnosti ochranného

pokračování

opatření odpůrce 1) ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, resp. ochranného opatření odpůrce 1) ze dne 26. 4. 2021, č. j. 20599/2020-73/MIN/KAN, věcně příslušný Nejvyšší správní soud, a nebylo tedy na místě připustit změnu návrhu.

[17] Dle § 13 odst. 1 pandemického zákona k projednání návrhu podle soudního řádu správního na zrušení mimořádného opatření podle tohoto zákona nebo mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví ve stavu pandemické pohotovosti, jejichž účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které mají celostátní působnost, je příslušný Nejvyšší správní soud, pokud mimořádné opatření vydalo Ministerstvo zdravotnictví. V ostatních případech je k projednání návrhu příslušný krajský soud.

[18] Výkladem uvedeného ustanovení se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 23. 3. 2021, č. j. 9 Ao 1/2021 - 49, publ. pod č. 4168/2021 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že § 13 odst. 1 věta první pandemického zákona zakládá věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu k projednání návrhu na zrušení mimořádného opatření podle § 2 tohoto zákona nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, pouze za předpokladu, že I) jeho účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku, II) bylo vydáno Ministerstvem zdravotnictví, III) má celostátní působnost a IV) bylo vydáno ve stavu pandemické pohotovosti. Všechny čtyři zákonné podmínky musí být splněny kumulativně.

[19] Městskému soudu lze dát zapravdu v tom, že dané opatření bylo vydáno odpůrcem 1) ve stavu pandemické pohotovosti, který byl vyhlášen dle § 1 odst. 3 pandemického zákona dnem jeho účinnosti (tj. dne 27. 2. 2021), přičemž se jedná o opatření s celostátní působností vydané, v širším slova smyslu, za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku (konkrétně na ochranu před zavlečením tohoto infekčního onemocnění ze zahraničí). Nelze se však ztotožnit se závěrem městského soudu o tom, že se jedná o mimořádné opatření vydané dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Ochranné opatření odpůrce 1) ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, je již dle svého názvu ochranným, nikoliv mimořádným opatřením, které navíc nebylo vydáno dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jak uvádí městský soud, nýbrž dle § 68 odst. 1 téhož zákona, je tedy zřejmé, že na něj § 13 odst. 1 pandemického zákona nedopadá. Totéž platí o navazujícím ochranném opatření odpůrce 1) ze dne 26. 4. 2021, č. j. 20599/2020-73/MIN/KAN, které bylo účinné ke dni vydání napadeného usnesení.

[20] Vzhledem k tomu, že zvláštní úprava věcné příslušnosti obsažená v pandemickém zákoně na řízení o návrhu na zrušení ochranného opatření nedopadá, uplatní se obecná úprava věcné příslušnosti obsažená v § 7 odst. 1 s. ř. s., podle níž je k řízení věcně příslušný krajský soud (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2021, č. j. 2 Ao 4/2021 - 16).

[21] Jelikož k projednání věci tedy byl i nadále příslušný městský soud, nelze než uzavřít, že odmítnutí návrhu na zrušení ochranného opatření odpůrce 1) ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, bylo nezákonné. Městský soud měl v souladu s výše zmiňovanými rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44, a ze dne 17. 3. 2021, č. j. 5 As 368/2020 - 31, umožnit stěžovateli navrhnout

změnu návrhu na zrušení daného ochranného opatření, nikoliv bez dalšího tento návrh na zrušení ochranného opatření odpůrce 1) ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, odmítnout. Až v případě, že by stěžovatel petit neupravil, bylo by na místě tento návrh odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť odmítnutí návrhu na zrušení ochranného opatření odpůrce 1) ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, nemůže obstát, naopak odmítnutí návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce 1) ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN, jak ani stěžovatel nezpochybňoval, ob stojí. Ovšem vzhledem k tomu, že městský soud rozhodl o odmítnutí obou návrhů jediným výrokem, jakož i vzhledem k dalším souvisejícím výrokům daného usnesení Nejvyšší správní soud zrušil dle § 110 odst. 1 s. ř. s. celý výrok II. napadeného usnesení, jakož i na něm závislý (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) výrok III. o náhradě nákladů řízení, a v tomto rozsahu věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[23] K vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 10 000 Kč (výrok IV.) sice rovněž došlo v návaznosti na odmítnutí návrhů na zrušení opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud však neshledal důvod pro zrušení tohoto výroku, neboť ten již byl dle záznamu na č. l. 266 spisu městského soudu realizován a městskému soudu v případě potřeby nic nebrání v tom, aby soudní poplatek v odpovídající výši opětovně vybral.

[24] Výrok I., kterým byl návrh na zrušení mimořádného opatření ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN, a ochranného opatření ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, vyloučen k samostatnému projednání, sám o sobě ob stojí, přičemž nebyl napaden kasační stížností. Nejvyšší správní soud však v této souvislosti dodává, že nepřehlédl nelogický postup městského soudu, který právě výrokem I. napadeného usnesení vyloučil část věci k samostatnému projednání pod novou spisovou značkou (viz bod 3 odůvodnění napadeného usnesení), aby následně výrokem II. téhož usnesení návrh v daném rozsahu odmítl; k projednání návrhu pod jinou spisovou značkou tedy fakticky vůbec nedošlo. Spis městského soudu sp. zn. 10 A 48/2021, který byl založen v návaznosti na výrok I. napadeného usnesení je pouze jakýmsi archivem, do něhož bylo vloženo napadené usnesení a vybrané dokumenty ze spisu sp. zn. 10 A 132/2020. Řízení, které mělo pod danou spisovou značkou pokračovat, však bylo skončeno právě napadeným usnesením, tedy pod původní spisovou značkou.

[25] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil pouze výroky II. a III. napadeného usnesení, bude městský soud na základě tohoto rozsudku v dalším řízení postupovat tak, že v rozsahu, v němž věc vyloučil k samostatnému projednání, věc projedná pod spisovou značkou 10 A 48/2021 (pokud se nerozhodne obě řízení opět spojit), čímž naplní smysl výroku I. napadeného usnesení. Ve zbylém rozsahu pak městský soud věc projedná pod dosavadní sp. zn. 10 A 132/2020, jak již ostatně městský soud činí. Při rozhodování ve věci sp. zn. 10 A 48/2021 bude městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), znovu tedy odmítne návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce 1) (nevezme-li ho

pokračování

stěžovatel zpět) a dále zejména posoudí, zda bude v té době aktuálně účinné takové ochranné opatření odpůrce 1), které je svým obsahem srovnatelné s ochranným opatřením ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, takže by bylo možné pokračovat v řízení o návrhu na zrušení tohoto aktuálně účinného ochranného opatření. V takovém případě městský soud umožní stěžovateli navrhnout příslušnou změnu návrhu a o návrhu této změny, uplatní-li ho stěžovatel, bude městský soud také povinen dle § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. rozhodnout, což dosud v řízení ve vztahu k předchozím takovým návrhům stěžovatele nečinil. V novém rozhodnutí městský soud rovněž rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 17. září 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu