

## USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Mgr. L. H.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti **I) R. H.**, **II) Mgr. G. K.**, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 5. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-27/MIN/KAN

### t a k t o :

- I.** Návrh **se odmítá**.
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Navrhovateli **se vrací** zaplacený soudní poplatek za řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve výši **5.000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k jeho rukám.

### Odůvodnění:

[1] Navrhovatel podal dne 9. 11. 2021 k Nejvyššímu správnímu soudu návrh na zrušení shora označeného opatření obecné povahy (dále jen „mimořádné opatření“), které odpůrce vydal dne 5. 11. 2021 podle § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“) a § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

[2] V návrhu zejména uvedl, že mimořádné opatření považuje za nezákonné a nepřezkoumatelné. Jako neočkovaný je navrhovatel ze strany odpůrce podroben nepřímé diskriminaci, která vytváří bariéru pro výkon jeho povolání (advokacie) na místech, které jsou podmíněny bezinfekčností.

[3] Ve vyjádření k návrhu odpůrce poukázal na to, že napadené opatření bylo s účinností od 22. 11. 2021 zrušeno mimořádným opatřením ze dne 20. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN. Vzhledem k tomu, že napadené opatření mělo nabýt účinnosti k témuž dni, přičemž dříve, než se tak stalo, bylo zrušeno, nemohlo napadené opatření nikdy zasáhnout, byť i jen teoreticky, do veřejných subjektivních práv navrhovatele.

[4] Nejvyšší správní soud před samotným věcným projednáním návrhu, resp. provedením procesních úkonů nezbytných k jeho věcnému projednání, nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Podmínky, za nichž soud může jednat ve věci samé, tvoří v případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části především (a) aktivní legitimace navrhovatelů, (b) existence předmětu řízení – opatření obecné povahy a (c) formulace návrhu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103). Je třeba zdůraznit, že chybějící předmět je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, který ústí v odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jinak řečeno, nelze rozhodovat o tom, co již bylo zrušeno a neexistuje (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 - 98, nebo ze dne 22. 4. 2009, č. j. 3 Ao 5/2007 - 85).

[5] Odpůrce vydal (vyvěsil na úřední desce) dne 5. 11. 2021 navrhovatelem napadené mimořádné opatření, ke kterému téhož dne dala v usnesení č. 994 předběžný souhlas vláda. Dle čl. I. tohoto mimořádného opatření byla účinnost stanovena od 22. 11. 2021 od 00:00 hod. do odvolání. Dne 19. 11. 2021 vláda v usnesení č. 1037 vydala předběžný souhlas k vydání opatření obecné povahy č. j. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN. To odpůrce vydal dne 20. 11. 2021; v čl. I. stanovil jeho účinnost od 22. 11. 2021 od 00:00 hod. do odvolání. V čl. II mimořádného opatření ze dne 20. 11. 2021 stanovil, že „[s] účinností ode dne 22. listopadu 2021 od 00:00 hod. se ruší mimořádné opatření ze dne 5. listopadu 2021, č. j. MZDR 14601/2021-27/MIN/KAN.“

[6] Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že sám odpůrce mimořádným opatřením ze dne 20. 11. 2021 navrhovatelem napadené mimořádné opatření zrušil, a to s účinností od 22. 11. 2021 od 00:00 hod. S ohledem na výslovné zrušení napadeného mimořádného opatření, a to ke stejnému okamžiku, v němž mělo nabýt účinnosti, toto mimořádné opatření nikdy nenabýlo účinnosti (nevyvolalo v něm zamýšlené právní účinky). Nejedná se přitom o situaci, v níž by opatření pozbylo účinnosti, ale nadále by zůstávalo platné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 -63, bod 116 a násl.).

[7] Dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 489, č. 2606/2012 Sb. NSS, „[n]abytím účinnosti se pak opatření obecné povahy stává závazným, a to nejen pro účastníky předchozího řízení, ale pro všechny jeho adresáty, kteří jsou, stejně jako u normativního právního aktu, určeni obecně, bez ohledu na to, zda byli předchozího řízení jakkoli účastni.“ Názor vyslovený rozšířeným senátem je použitelný i v dané věci. Mimořádné opatření napadené navrhovatelem se pro něj, ani pro nikoho dalšího nikdy nestalo závazným a nebylo tak způsobilé zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv, resp. ani do právní sféry jeho adresátů.

[8] Na rozdíl od standardního procesního děje pro platnost a účinnost opatření obecné povahy, kdy po jeho vyvěšení na úřední desce (vydání) fakticky již účastníci řízení nemohou nabytí účinnosti po uplynutí určité lhůty (kvazilegisvakanční) ovlivnit (srov. bod [25] usnesení rozšířeného senátu), může odpůrce v rámci kvazilegisvakanční lhůty nabytí účinnosti mimořádného opatření zvrátit, zpravidla zrušit mimořádné opatření před nabytím účinnosti, případně odsunout jeho účinnost (odpůrce může účinnost dle § 3

pokračování

odst. 6 pandemického zákona stanovit odlišně než předpokládá zákon). Tak tomu bylo v projednávané věci. Jelikož odpůrce napadené mimořádné opatření zrušil před nabytím jeho účinnosti, nebylo pro adresáty závazné a nemohlo tak zasáhnout do jejich veřejných subjektivních práv (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2021, č. j. 8 Ao 2/2021 - 38). Soud tímto rozhodnutím nepředjímá odpověď na otázku jiných možných zásahů do jiných práv adresátů mimořádného opatření např. v podobě vzniku újmy.

[9] Přestože návrh nebyl předčasný (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2021, č. j. 9 Ao 6/2021 - 69), v souzené věci se postrádá předmět řízení (účinné mimořádné opatření). Soudu proto nezbyvá než návrh v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v chybějícím předmětu řízení.

[10] Byť bylo napadené mimořádné opatření zrušeno a nahrazeno obsahově podobným mimořádným opatřením ze dne 20. 11. 2021, nejsou v nynější věci dány ani důvody pro případnou změnu návrhu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44). Prostor pro takový procesní postup by totiž byl z již výše uvedených důvodů dán právě tehdy, pokud by navrhovatel postup odpůrce znemožňoval ochranu jeho veřejných subjektivních práv. O takovou situaci se však v nyní posuzované věci nejedná, neboť napadené mimořádné opatření nebylo závazné, tudíž do veřejných subjektivních práv navrhovatele nezasáhlo. Soud tedy ani neshledal důvody pro postup dle § 13 odst. 4 věty první pandemického zákona, podle kterého *„pozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení.“* Do veřejných subjektivních práv navrhovatele nemohlo být zasaženo a deklarace nezákonnosti proto nepřipadá v úvahu (chybí zdroj nezákonnosti – předmět řízení).

[11] Nad rámec výše uvedeného je třeba zdůraznit, že toto usnesení nepředstavuje pro navrhovatele odepření soudní ochrany, pokud jde o regulaci, která jej, jak tvrdí, nezákonně omezuje. Podle § 13 odst. 2 pandemického zákona totiž lze podat návrh na zrušení opatření obecné povahy (mimořádného opatření) do 1 měsíce ode dne, kdy nabylo účinnosti, přičemž setrvá-li navrhovatel na svém postoji, stále může napadnout mimořádné opatření ze dne 20. 11. 2021.

[12] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Toto ustanovení je třeba aplikovat také na řízení, v němž Nejvyšší správní soud v souladu s § 13 odst. 1 pandemického zákona rozhoduje o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce.

[13] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti uloženy nebyly, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[14] Nejvyšší správní soud současně rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši, v jaké byl na účet soudu připsán, a to na základě § 10 odst. 3 věty poslední

zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle kterého soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut.

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

V Brně dne 9. prosince 2021

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu