



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., ve věci

žalobce: **Město Nový Jičín**
sídlem Masarykovo náměstí 1/1, 741 01 Nový Jičín

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2021 č. j. MZDR 5518/2021-3/OES, ve věci účastenství

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 21. 4. 2021 č. j. MZDR 5518/2021-3/OES se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2021 č. j. MZDR 5518/2021-3/OES, jímž bylo jako nepřípustné zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo „KHS“) ze dne 22. 1. 2021 č. j. KHSMS 03140/2021/NJ/EPID, kterým bylo nařízeno M. P. podrobit se v období ode dne 22. 1. 2021 do dne 29. 1. 2021 protiepidemickým opatřením, a to karanténě ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) způsobem specifikovaným ve výroku.
2. V podané žalobě žalobce uvedl tyto žalobní body:
 - 1) Žalobce měl být účastníkem řízení, neboť předmětným rozhodnutím jsou dotčena i jeho práva a povinnosti, zejména proto, že objekt, který je v napadeném rozhodnutí citován jako místo výkonu protiepidemického opatření, je objektem ve vlastnictví žalobce. Jsou tak dotčena žalobcova vlastnická práva, když správní orgán nařídil třetí osobě, že se má zdržovat v objektu, k němuž jí nenáleží žádné užívací právo. Žalobci nebyla poskytnuta možnost elementárního využití jakýchkoliv procesních práv.
 - 2) Žalovaný se nevypořádal s otázkou, jakým způsobem byl pro daný účel zvolen objekt B. 176 v N. J. Žalobce namítl, že aby mohl plnit řádně povinnosti dle zákona o ochraně veřejného zdraví, musela by mu být uložena povinnost příkázáním dle § 69 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví, aby žalobce mohl vyčlenit příslušné kapacity objektu a zajistit vhodné hygienicko-sociální podmínky, koordinaci zdravotní péče apod.
 - 3) Správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí vůči konkrétní fyzické osobě, která má trvalé bydliště v Bystřici nad Pernštejnem, v okrese Žďár nad Sázavou, tj. v kraji Vysočina. Žalobce vnímá svou specifickou roli územně samosprávním celku i v oblasti péče o obyvatele města či regionu a je připraven poskytnout orgánům veřejné moci součinnost, nicméně považuje za nepochopitelnou úvahu správního orgánu, aby osobě s bydlištěm na území kraje Vysočina bylo nařízeno setrvat v objektu žalobce na území města Nový Jičín. I v tomto směru je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
 - 4) Napadené rozhodnutí je podepsáno MUDr. P. S., Ph.D., pověřenou zastupováním na služebním místě hlavního hygienika s postavením náměstka pro řízení sekce pro ochranu a podporu veřejného zdraví. Stejná osoba však byla v době vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně ředitelkou prvostupňového správního orgánu. Žalobce namítl, že MUDr. P. S., Ph.D. má s ohledem na svůj poměr k věci zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti.
3. Žalovaný ve vyjádření uvedl, že odvolání žalobce zamítl jako nepřípustné, neboť žalobce není účastníkem řízení, jímž je pouze konkrétní fyzická osoba, které byla napadeným rozhodnutím správního orgánu I. stupně nařízena protiepidemická opatření. Žalovaný poukázal na § 94 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého je v řízení dle § 67 odst. 1 téhož zákona účastníkem řízení toliko fyzická osoba, které je opatření k předcházení vzniku a šíření infekčního onemocnění nařizováno. Žalovaný uvedl, že účastník řízení se na adrese B. 176 v N.J. vyskytoval již před nařízením karantény, a to

z titulu klienta Charity Nový Jičín. Vedoucí Charity Nový Jičín komunikoval s pracovníci správního orgánu I. stupně prostřednictvím trasovacího systému Daktela a se souhlasem účastníka řízení a dalších klientů sděloval informace o jejich zdravotním stavu, neboť tyto fyzické osoby nedisponují mobilními telefony. O způsobení újmy žalobci se nedá hovořit, neboť je pouze vlastníkem budovy, jejímž nájemcem je Charita Nový Jičín. Objekt na adrese B. 176 byl určen jako krizové místo pro osoby bez domova na základě telefonického sdělení žalobce ze dne 9. 12. 2020, že původně určený objekt na adrese H. 3 v N. J. nemůže k tomuto účelu sloužit, neboť je určen k prodeji. Informaci o stejném obsahu zaslal správnímu orgánu I. stupně v e-mailu ze dne 3. 12. 2020 také ředitel Charity Nový Jičín a současně místostarosta Města Nový Jičín M. B. Účastníkovi řízení byla karanténa v označené budově nařízena z toho důvodu, že se u vícerych klientů Charity Nový Jičín objevila infekční nákaza, takže bylo nezbytné učinit opatření k zamezení šíření infekčního onemocnění na jiné osoby. Účastník řízení podepsal dne 22. 1. 2021 čestné prohlášení, že od r. 1990 nepobývá na adrese svého trvalého pobytu, která je adresou toliko formální. Žalovaný zdůraznil, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo podepsáno vedoucí protiepidemického oddělení KHS Ing. K. B., nikoliv ředitelkou KHS MUDr. P. S., Ph.D., která nebyla oprávněnou úřední osobou v předmětné věci. Žalobce nepředložil žádné důkazy, na jejichž základě by bylo možno pochybovat o nepodjatosti MUDr. P. S., Ph.D. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

4. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i správní řízení, které jeho vydání předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění – dále jen „s. ř. s.“), a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).
5. Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 25. 1. 2021 č. j. KHSMS 03348/2021-NJ-EPID bylo nařízeno fyzické osobě M. P., která onemocněla ve smyslu § 2 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví infekčním onemocněním COVID-19, podrobit se ve vymezené době protiepidemickým opatřením blíže specifikovaným ve výroku tohoto rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 27. 1. 2021 odvolání, v němž namítl, že je opomenutým účastníkem řízení a jako takový nemohl svá práva v řízení uplatnit. O odvolání žalobce bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného.
6. Podle ust. § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, orgán ochrany veřejného zdraví příslušný podle místa výskytu infekčního rozhodnutí rozhodne o druhu a způsobu provedení protiepidemických opatření v ohnisku nákazy. Odvolání nemá odkladný účinek.
7. Krajský soud se primárně zabýval námitkou podjatosti MUDr. P. S., Ph.D., která z titulu svého pověření zastupováním na služebním místě hlavního hygienika s postavením náměstka ministra zdravotnictví pro řízení sekce pro ochranu a podporu veřejného zdraví podepsala napadené rozhodnutí.
8. Podle ust. § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., v platném znění (dále je „správní řád“) každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen

„úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejich provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

9. Podle ust. § 14 odst. 6 věty první správního řádu vyloučena je též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni.
10. MUDr. P.S., Ph.D., byla ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí ředitelkou Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě. Dle organizační struktury KHS v Ostravě je řediteli této instituce v rámci sekce ochrany a podpory veřejného zdraví podřízeno celkem 5 odborů, mj. odbor protiepidemický, v jehož čele stojí odborný rada. Ačkoliv MUDr. P. S., Ph.D. v době vydání prvostupňového rozhodnutí stála v čele KHS v Ostravě, vylučuje organizační struktura tohoto úřadu, aby se bezprostředně podílela na rozhodovací činnosti v posuzované věci. Obsahem prvostupňového správního rozhodnutí má soud za prokázané, že pověřenou úřední osobou k jeho vyhotovení byla L. Š. a rozhodnutí bylo podepsáno Mgr. Ing. K. B., vedoucí protiepidemického oddělení KHS, v zastoupení Bc. M. V. Nelze proto důvodně předpokládat, že by MUDr. P. S., Ph.D., měla poměr k věci nebo k účastníkům řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Ostatně žalobce v tomto směru ani ničeho netvrdil, když jeho námitka podjatosti byla vznesena ve zcela obecné rovině. Skutečnost, že MUDr. P. S., Ph.D. podepsala následně napadené rozhodnutí, nemůže naplnit důvody podjatosti nejen podle § 14 odst. 1 správního řádu, ale ani dle § 14 odst. 6 správního řádu. Toto žalobní tvrzení shledal soud nedůvodným.
11. V prvním žalobním bodě žalobce namítl, že měl být účastníkem řízení s ohledem na dotčení svého vlastnického práva. Stejnou námitku vznesl žalobce již v podaném odvolání a žalovaný se s ní vypořádal na str. 2 napadeného rozhodnutí tak, že s odkazem na ust. § 81 odst. 1 a 92 odst. 1 správního řádu konstatoval, že odvolání žalobce není přípustné, neboť nebylo podáno oprávněnou osobou. Žalovaný dále uvedl, že žalobce není účastníkem řízení, jímž je pouze konkrétní fyzická osoba, které byla napadeným rozhodnutím KHS nařízena protiepidemická opatření.
12. Krajský soud toto vypořádání otázky tvrzeného účastenství žalobce v řízení považuje za zcela nedostatečné. Žalovaný sice bez bližší specifikace, ale zcela evidentně, svou poměrně kusou argumentací míří na ust. § 94 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví, v němž je stanoveno pro taxativně vyjmenovaná řízení (mj. pro řízení vedená podle § 67 odst. 1 tohoto zákona, což je posuzovaný případ), že účastníkem řízení je fyzická osoba, které je opatření k předcházení vzniku a šíření infekčního onemocnění nařizováno.
13. Ze zákonného ustanovení § 94 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví však podle krajského soudu lze dovodit toliko, že fyzická osoba, které jsou nařizována protiepidemická opatření, je vždy účastníkem řízení podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Nelze z něj ale bez dalšího dovodit, že by jiné osoby, které tvrdí dotčení svých práv, účastníky tohoto řízení být nemohly. Z hlediska systematiky zákona o ochraně veřejného zdraví upravuje jeho ust. § 94 použití správního řádu a účastníky řízení pro řízení vedená podle zákona o ochraně veřejného zdraví, takže představuje

speciální právní úpravu (*lex specialis*) ve vztahu k obecnému právnímu předpisu, jímž je správní řád.

14. Při výkladu ust. § 94 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví vycházel krajský soud také z úpravy obsažené v ust. § 94 odst. 2 téhož zákona. Nelze si totiž nepovšimnout rozdílnosti právní úpravy obsažené v těchto dvou odstavcích § 94, tj. odst. 2 a odst. 3. Zatímco v odst. 2 jsou taxativně vyjmenována řízení, v nichž je účastníkem řízení *pouze* žadatel (věta první) a stejně tak jsou taxativně vymezena řízení, kde je účastníkem řízení *pouze* zaměstnavatel (věta druhá) a dále je stanoven případ, kdy je účastníkem řízení *pouze* osoba, které se stanoví povinnost zákonem nebo předpisem Evropské unie (věta třetí), účastenství v řízeních rovněž taxativním způsobem vymezených v odst. 3 již není určeno kategoricky slovem „*pouze*“, ale uvádí se zde, že účastníkem řízení *je* fyzická osoba, které je opatření předcházení vzniku a šíření infekčního onemocnění nařizováno. Ust. § 94 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví proto představuje *lex specialis* toliko ve vztahu k obecnému ust. § 27 odst. 1 písm. a) a písm. b) správního řádu, současně však v plné míře umožňuje aplikaci ust. § 27 odst. 2 správního řádu, podle kterého účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Dotčenými osobami pak jsou podle ust. § 2 odst. 3 správního řádu ti, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeni ve svých právech nebo povinnostech. Aby taková osoba byla účastníkem správního řízení, postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutí, které má být vydáno. Musí však být splněna podmínka, že práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny přímo, tedy bezprostředně, nepostačovalo by dotčení práv nepřímou, např. prostřednictvím jiné osoby (srov. JUDr. Josef Vedral, RNDr. Ivana Hexnerová: Správní řád. Komentář., druhé vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 331 a násl.).
15. Krajský soud v této souvislosti považuje za příležitý odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011 č. j. 5 As 24/2010-97, podle kterého je povinností správních orgánů po celou dobu správního řízení (tzn. i povinností žalovaného v odvolacím řízení) ověřovat okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem s tím, komu toto postavení svědčí.
16. Krajský soud zdůrazňuje, že výše uvedenou argumentací nepředjímá postavení žalobce jako účastníka posuzovaného řízení. Toliko má způsob vypořádání této otázky žalovaným za nedostatečný, což způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. V dalším řízení proto bude nezbytné, aby žalovaný otázce možného účastenství žalobce v řízení věnoval dostatečnou pozornost a učiněné závěry vyjádřil srozumitelnou a přezkoumatelnou správní úvahou.
17. S ohledem na učiněné závěry se krajský soud již nezabýval důvodností žalobních bodů 2) a 3), neboť argumentace zde obsažená se odvíjí od primární otázky účastenství žalobce v řízení, když žalobce v této další části žaloby specifikuje dotčení své právní sféry.
18. S ohledem na shora uvedené závěry krajský soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí v souladu s ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil pro

nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným soudem v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

19. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., když procesně úspěšnému žalobci vznikly v tomto řízení náklady zaplacením soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění (dále jen „o. s. ř.“), týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, stanovil soud žalovanému k plnění 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (ust. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159 a § 168 o. s. ř.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný, co mu ukládá toto vykonatelné rozhodnutí, může si oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 24. února 2022

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu