



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatelů: **a) D. N., b) N. S.**, obou zastoupených advokátem JUDr. Vitem Hrnčířikem, LL.M., Ph.D., Šrobárova 40, Praha 10, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, Palackého náměstí 4, Praha 2, o návrhu na zrušení čl. II odst. 3 opatření obecné povahy ze dne 29. 6. 2021, čj. MZDR 20599/2020-91/MIN/KAN, a čl. II odst. 3 opatření obecné povahy ze dne 2. 7. 2021, čj. MZDR 20599/2020-94/MIN/KAN, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a) a b) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2021, čj. 14 A 150/2021-47,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost navrhovatelky a) **se z a m í t á .**
- II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2021, čj. 14 A 150/2021-47, **se ru š í** jednak ve výroku III, jednak ve výroku VI v rozsahu, který se vztahuje k návrhu navrhovatele b).
- III. Návrh navrhovatele b) na zrušení čl. II odst. 3 opatření obecné povahy ze dne 29. 6. 2021, čj. MZDR 20599/2020-91/MIN/KAN, a čl. II odst. 3 opatření obecné povahy ze dne 2. 7. 2021, čj. MZDR 20599/2020-94/MIN/KAN, **se o d m í t á .**
- IV. Navrhovatel b) ani odpůrce **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o návrhu navrhovatele b).
- V. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Oba navrhovatelé jsou státními příslušníky Ruské federace. V době pandemie nemoci covid-19 jim byl zakázán vstup do ČR, protože jsou cizinci a zdržovali se v Ruské federaci, která byla v danou dobu označena za zemi s extrémně vysokým rizikem výskytu

onemocnění. Konkrétně navrhovatelka a), držitelka platného povolení k dlouhodobému pobytu (zaměstnanecké karty), se hodlala po dovolené u rodičů vrátit z Ruska do ČR – a navrhovatel b) plánoval do ČR přiletět na krátkodobé vízum a převzít si tu průkaz o povolení k dlouhodobému pobytu (modrou kartu). Oběma v důsledku zákazu vstupu do ČR propadly zakoupené letenky.

[2] Navrhovatelé se dne 8. 7. 2021 obrátili na Městský soud v Praze a navrhli zrušit konkrétní ustanovení ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví, které zavedlo zákaz přicestovat z Ruska. Ve vztahu k navrhovateli b) městský soud řízení zastavil, protože navrhovatel včas neuhradil soudní poplatek. Výzva k zaplacení byla jeho advokátovi doručena do datové schránky fikcí v sobotu 24. 7. 2021, následující den počala běžet 15denní lhůta k zaplacení soudního poplatku a poplatek byl soudu připsán až dne 10. 8. 2021, tedy dva dny po uplynutí lhůty. Návrh navrhovatelky a) městský soud odmítl, protože napadené ochranné opatření bylo v mezidobí zrušeno a nebylo nahrazeno jiným, které by mělo obdobné znění a obdobně zasahovalo do práv navrhovatelky.

[3] Předmětem návrhu na zrušení byla ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 29. 6. 2021, čj. MZDR 20599/2020-91/MIN/KAN (opatření č. 91), a ze dne 2. 7. 2021, čj. MDZR 20599/2020-94/MIN/KAN (opatření č. 94), konkrétně jejich shodně znějící čl. II odst. 3. Toto ustanovení zakazovalo cizincům přicestovat do ČR ze zemí s extrémním rizikem výskytu nemoci covid-19 (tedy i z Ruska) a udělovalo výjimku z tohoto zákazu určitému okruhu osob, do něž však navrhovatelé nespádali. Opatření č. 94 nikdy nevstoupilo v účinnost, protože bylo v mezidobí zrušeno; opatření č. 91 bylo zrušeno (nahrazeno) jiným, později rovněž zrušeným atd. (celkem se od podání žaloby do rozhodnutí městského soudu, tedy během asi dvou měsíců, v účinnosti vystřídal sedm opatření). V průběhu řízení navrhovatelé žádali připuštění změny návrhu, naposledy navrhovali zrušit ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 31. 8. 2021, čj. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN (opatření č. 114). To již udělovalo výjimku ze zákazu přicestovat z extrémně rizikových zemí i držitelům průkazu o povolení k dlouhodobému pobytu, tedy navrhovatelce a). Obsahově obdobné bylo opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 9. 2021, čj. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN (opatření č. 116), které bylo platné a účinné v době rozhodování městského soudu. V danou dobu již Rusko navíc nebylo zařazeno do seznamu extrémně rizikových zemí, na navrhovatele b) se tak uplatnil čl. II odst. 2 opatření č. 116, který povoloval vstup z Ruska do ČR i osobám v jeho situaci.

[4] Proti usnesení městského soudu podali navrhovatelé a) a b) kasační stížnost (dále tedy budou označováni jako *stěžovatelka* a *stěžovatel*, případně společně jako *stěžovatelé*). Tvrdí, že to, co ministerstvo nazvalo ochranným opatřením vydaným podle § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, bylo ve skutečnosti mimořádným opatřením ve smyslu § 69 odst. 1 téhož zákona. Ve věci tedy měl rozhodovat NSS a mělo být přezkoumáváno i již zrušené opatření (s ohledem na § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19, tzv. pandemického zákona). Alternativně stěžovatelé tvrdí, že městský soud měl připustit změnu žaloby a měl rozhodovat o aktuálně platném opatření (k tomu odkazují na rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, bod 116). Stěžovatelům dále vadí, že rozhodování městského soudu trvalo dva měsíce, zatímco v jiné věci (18 A 70/2021) městský soud rozhodl

pokračování

už za měsíc. Konečně stěžovatel je přesvědčen, že soudní poplatek uhradil včas, protože fikce doručení nemohla nastat v nepracovní den, a to ani při doručování do datové schránky.

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Kasační stížnost směřuje proti usnesení (výrokům) městského soudu o zastavení řízení (v případě stěžovatele, výrok III) a o odmítnutí návrhu (v případě stěžovatelky, výrok V). Dále napadá (kromě souvisejících výroků o nákladech řízení) výrok II, jímž městský soud zamítl návrh na postoupení věci NSS. Konečně kasační stížnost míří i proti výroku IV, kterým městský soud nepřipustil změnu návrhu, v jejímž důsledku by se předmětem řízení stalo aktuálně platné a účinné opatření ze dne 31. 8. 2021. NSS se proto zabýval kasačními námitkami v tomto rozsahu. (I když by totiž kasační stížnost proti nepřipuštění změny návrhu nebyla samostatně přípustná, námitky mířící proti tomuto výroku ve skutečnosti zpochybňují i samotný výrok o odmítnutí žaloby.)

#### *K výroku III usnesení městského soudu*

[7] Soud řízení zastaví, nebude-li soudní poplatek zaplacen ve lhůtě, kterou soud určí ve výzvě a která má činit nejméně 15 dnů [§ 47 písm. c) s. ř. s. a § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. Lhůta stanovená výzvou soudu a určená počtem dní začne běžet počátkem dne následujícího poté, kdy nastala skutečnost určující její počátek (§ 40 odst. 1 s. ř. s.). Takovou skutečností je zpravidla doručení výzvy. Pokud je výzva doručována do vlastních rukou adresáta, který si ji nepřevzme, považuje se za doručenou posledním dnem 10denní lhůty počínající okamžikem, kdy je výzva připravena k vyzvednutí (§ 49 odst. 4 o. s. ř.). Podobně při doručování do datové schránky, k níž se adresát nepřihlásí, se výzva považuje za doručenou posledním dnem 10denní lhůty počínající dodáním výzvy do datové schránky (§ 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů).

[8] Zákon používá ve vztahu k doručení fikcí pojem *lhůta*. Z pohledu právní teorie je to nesprávné, protože ve skutečnosti se jedná o *dobu*. I judikatura však s tímto časovým úsekem nakládá v zájmu účastníků řízení jako se lhůtou: vylučuje proto její uplynutí v sobotu, v neděli nebo ve svátek. Tento závěr NSS zprvu vyslovil ve vztahu k doručování klasických písemností do vlastních rukou (rozsudek ze dne 27. 5. 2010, čj. 9 As 55/2009-45), a ve vztahu k doručování dokumentů do datové schránky jej naopak popřel (rozsudek ze dne 16. 5. 2013, čj. 5 Afs 76/2012-28, č. 2875/2013 Sb. NSS). Až rozšířený senát v květnu roku 2022 přijal tento závěr i ve vztahu k doručení fikcí do datové schránky (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 5. 2022, čj. 4 Afs 264/2018-85, č. 4367/2022 Sb. NSS).

[9] Městský soud zastavil řízení o stěžovatelově návrhu dne 13. 9. 2021, rozhodoval tedy ještě předtím, než rozšířený senát zvrátil dřívější závěr NSS, podle něž lze do datové schránky doručit fikcí i v sobotu, v neděli nebo ve svátek. Ze zjevných důvodů tedy městský soud nemohl postupovat podle nového právního závěru rozšířeného senátu. Nyní tak však musí učinit NSS v projednávané věci, a to s ohledem na princip tzv. incidentní retrospektivy (či incidenční retrospektivy). Z něj plyne povinnost uplatnit přijatý výklad právní normy ve všech dosud neskončených řízeních (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005-97, bod 57), a to i v řízení kasačním, byť napadené rozhodnutí nabylo právní

moci ještě před sjednocením (změnou) judikatury (rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2023, čj. 2 Ads 1/2020-90, bod 23). Tento princip by se neuplatnil, pokud by to vedlo k faktickému odepření soudní ochrany (rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2009, čj. 2 As 41/2008-77), o takovou situaci se však nyní nejedná.

[10] Stěžovateli (respektive jeho advokátovi) proto nemohla být výzva k zaplacení soudního poplatku doručena do datové schránky fikcí v sobotu 24. 7. 2021, ale stalo se tak až v pondělí 26. 7. 2021. Poplatek byl soudu připsán dne 10. 8. 2021, tedy poslední den 15denní lhůty. Stěžovatel poplatek uhradil včas a řízení o jeho návrhu nemělo být zastaveno. To ale ještě neznamená, že jeho návrh byl věcně projednatelný. Naopak městský soud jej měl odmítnout (tak jako správně odmítl stěžovatelčin návrh) z důvodů, které jsou vysvětleny dále. NSS proto sice zrušil výrok III usnesení městského soudu, ale současně stěžovatelův návrh sám odmítl.

#### *K výrokům II, IV a V usnesení městského soudu*

[11] Soud odmítne návrh na zrušení opatření obecné povahy, nejsou-li splněny podmínky řízení; jednou z takových podmínek je i existence předmětu řízení, tj. platnost opatření obecné povahy, jehož zrušení je navrhováno [§ 46 odst. 1 písm. a) a § 101a a násl. s. ř. s.]. Soud nemůže deklarovat, že již zrušené opatření bylo (ne)zákonné, nesvěří-li mu tuto pravomoc výslovně zákon. Ustanovení § 13 odst. 4 tzv. pandemického zákona tuto pravomoc soudu (NSS) udělilo, ovšem jen ve vztahu k určitému okruhu opatření obecné povahy [mj. ve vztahu k opatřením vydaným podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví]. Do tohoto okruhu opatření č. 91 a 94 nespádají. Tato opatření jsou, dozajista v části napadené stěžovateli, opatřeními podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Jejich účelem je chránit obyvatele ČR před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí; ustanovení tak zjevně dopadá i na zákaz přicestování do ČR ze zemí s rizikem výskytu nemoci covid-19.

[12] Pravomoc k rozhodování o návrhu na zrušení napadených opatření zde tak neměl NSS, ale městský soud. Proto městský soud správně nepostoupil věc Nejvyššímu správnímu soudu; výrok II jeho usnesení je v souladu se zákonem.

[13] Neplatnost opatření obecné povahy není neodstranitelnou překážkou řízení tehdy, je-li jedno opatření obecné povahy nahrazeno obsahově obdobným opatřením obecné povahy v intervalu, který reálně znemožňuje soudní přezkum prvního opatření. V takovém případě soud připustí změnu původního návrhu na zrušení prvního opatření (bude-li samostatně či k výzvě soudu navržena). K tomuto závěru dospěl NSS v rozsudku ze dne 4. 6. 2020, čj. 6 As 88/2020-44 (č. 4060/2020 Sb. NSS, bod 59), a zopakoval jej i v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63 (č. 4184/2021 Sb. NSS), na který částečně přílehlavě odkazovali stěžovatelé. (Nepřílehlavý byl jejich odkaz na bod 116 rozsudku, který jednak neobsahuje argumentaci NSS, jednak uvozuje část odůvodnění, která se týká nutnosti vést řízení i o neúčinných, avšak stále platných opatřeních obecné povahy.)

[14] Právě uvedený závěr se dotýkal i řízení vedeného před městským soudem: opatření č. 91, které mělo původně být zrušeno nakonec nikdy neúčinným a záhy zrušeným opatřením č. 94, bylo zrušeno a nahrazeno řadou dalších obdobných opatření, a to ve velmi

pokračování

krátkém odstupu. V době rozhodování městského soudu bylo platné opatření č. 116. Městský soud ovšem nevyzval stěžovatele ke změně původního návrhu (respektive posledně stěžovateli změněného na návrh na zrušení opatření č. 114). Dospěl totiž k závěru, že opatření č. 116 není již obsahově obdobné původně napadeným opatřeními č. 91 a 94. Nadto jí stěžovatelka není krácena na svých právech, a proto není aktivně legitimována navrhopvat jeho zrušení. Pokud by městský soud řízení ve vztahu ke stěžovateli nezastavil pro nezaplacení soudního poplatku, dospěl by ke stejnému závěru i v jeho případě (jak ve svém rozhodnutí sám podotýká).

[15] Podobnými okolnostmi se NSS již zabýval. Souhlasil s postupem městského soudu, který ve věci navrhovatelky (přeshraniční pracovnice) nejprve připustil změnu návrhu a následně jej odmítl pro nedostatek aktivní legitimace, protože zjistil, že povinnosti uložené aktuálně platným opatřeními se již na navrhovatelku nevztahují díky nově upravené výjimce (rozsudek ze dne 19. 12. 2022, čj. 3 As 203/2020-73). Podobně ve věci navrhovatele, kterému vadila opatření omezující možnost vycestovat do určitých zemí, městský soud nejprve připustil změnu návrhu a následně jej odmítl, protože navrhovatel ani netvrdil, že by do některé z těchto zemí měl skutečně v úmyslu vycestovat. I v tomto případě NSS s postupem městského soudu souhlasil, byť městský soud návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. (nedostatek podmínek řízení a nepřipustnost návrhu), a nikoliv podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro chybějící aktivní legitimaci (rozsudek ze dne 29. 7. 2021, čj. 4 As 149/2021-53, bod 23).

[16] Od uvedených věcí se věc stěžovatelů liší v tom, že v jejich případě městský soud změnu návrhu nepřipustil (respektive nepřipustil změnu návrhu týkající se opatření č. 114 ani stěžovatele nevyzval ke změně návrhu týkající se opatření č. 116) a rovnou odmítl původní návrh (na zrušení opatření č. 91 a 94) podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. NSS ovšem ani nyní nevidí důvod, proč by měl označit usnesení o odmítnutí návrhu za nezákonné. Je totiž zřejmé, že ani po případném připuštění změny návrhu by jej nebylo možno projednat – z důvodů, které městský soud ve svém usnesení objasnil, a to ve vztahu k oběma stěžovatelům. Kasační zásah NSS by proto stěžovatelům nijak neprospěl. Městský soud tedy nepochybil tím, že nepřipustil změnu návrhu (výrok IV usnesení městského soudu); stěžovatelčin návrh pak správně odmítl (výrok V).

#### *K námitce délky řízení a k nákladům řízení*

[17] Konečně stěžovatelé nemohou uspět ani s námitkou, podle níž městský soud v jejich věci rozhodoval „nepřiměřeně dlouho“ (řízení trvalo dva měsíce a několik dnů). Zákon soudům v těchto věcech žádnou konkrétní lhůtu nestanoví a stěžovatelé nebyli nijak zkráceni tím, že v jiné podobné věci rozhodl jiný senát městského soudu ve lhůtě o měsíc kratší. Sami stěžovatelé jsou si ostatně vědomi toho, že tato rychlost rozhodování představuje procesně nevymahatelnou „výhodu“, jen jim vadí, že takové výhody se nedostalo i jim.

[18] NSS shrnuje, že ve vztahu ke stěžovateli městský soud zastavil řízení o návrhu, i když měl návrh správně odmítnout. Proto NSS v tomto rozsahu napadené usnesení zrušil a sám stěžovatelův návrh odmítl. V tomto rozsahu také rozhodl i o nákladech řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Protože byl návrh odmítnut, nemá v řízení ve

stěžovatelově věci žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení před městským soudem ani před NSS.

[19] Stěžovatelka pak se svými námitkami neuspěla, a NSS proto její kasační stížnost zamítl. Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.); žalovanému ministerstvu nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 20. července 2023

Michaela Bejčková  
předsedkyně senátu