

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **P. K.**, zast. obecnou zmocněnkyní K. T., proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí odpůrce ze dne 28. 6. 2024, č. j. MZDR 23024/2022-2/PRO, spojené s návrhem na zrušení (prohlášení nicotnosti) opatření obecné povahy odpůrce ze dne 27. 10. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-61/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh na zrušení (prohlášení nicotnosti) mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 10. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-61/MIN/KAN, **se odmítá.**
- II. Věc žaloby proti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 28. 6. 2024, č. j. MZDR 23024/2022-2/PRO, **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rekapitulace dosavadního řízení

[1] Krajská hygienická stanice Plzeňského kraje rozhodnutím ze dne 14. 6. 2022, č. j. KHSPL 15357/2022, sp. zn. S-KHSPL 34355/2021, výrokem I. uznala navrhovatele vinným ze spáchání přestupku z nedbalosti podle § 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „zákon o ochraně veřejného zdraví“), kterého se dopustil tím, že se dne 29. 11. 2021 v čase od 11:50 do 12:00 hodin pohyboval ve vnitřním prostoru prodejny „Moje Trafika“ na adrese S.29 v P., přičemž neměl zakrytá ústa a nos ochranným prostředkem dýchacích cest. Tím porušil zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), kterými jsou respirátor nebo obdobný prostředek (vždy bez výdechového ventilu) naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek), včetně filtrační účinnosti alespoň 94 % dle příslušných norem, které brání šíření kapének (respirátor), ve vnitřních prostorech staveb, které slouží jako prodejna, dle mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 10. 2021, účinného od 1. 11. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-61/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření č. j. MZDR 15757/2020-62/MIN/KAN ze dne 10. 11. 2021, účinného od 15. 11. 2021 (dále též „mimořádné opatření“), neboť nesplnil povinnost uloženou mimořádným opatřením

vydaným podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Výrokem II. navrhovatelí krajská hygienická stanice uložila podle § 92n odst. 3 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 93 a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, správní trest pokuty ve výši 1.000 Kč.

[2] Odpůrce v záhlaví uvedeným rozhodnutím výrok II. rozhodnutí Krajské hygienické stanice změnil tak, že se slova „podle ust. § 92n odst. 3 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví“ nahrazují slovy „podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. f) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů“ a vypouští se z něj slova „ust. § 93 a“ a ve zbytku rozhodnutí krajské hygienické stanice potvrdil.

[3] Proti tomuto rozhodnutí odpůrce navrhovatel brojil žalobou u Krajského soudu v Plzni. Po obsáhlé argumentaci vyjádřil přesvědčení o nicotnosti mimořádného opatření a všech aktů vydaných správními orgány v toto řízení. Podle navrhovatele bylo mimořádné opatření vydáno v rozporu s právním řádem a ústavním pořádkem České republiky a stejně tak i v rozporu s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána. Mimořádné opatření nemůže obstát v testu ústavnosti, neboť jej nelze považovat za přiměřené, účelné ani potřebné. Práva navrhovatele zkracuje bezprecedentním způsobem, který není obhajitelný ani ochranou veřejného zdraví. Nevyhovuje ani testu proporcionality. Navrhl, aby soud rozhodl, že mimořádné opatření a rozhodnutí odpůrce jsou nicotná. Pro případ, že by soud nicotnost neshledal, navrhl, aby soud rozhodnutí odpůrce zrušil a zahájil incidenční řízení, v němž mimořádné opatření odpůrce zruší.

[4] Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 26. 9. 2024, č. j. 57 A 62/2024–166, návrh navrhovatele postoupil podle § 7 odst. 5 s. ř. s k vyřízení Nejvyššímu správnímu soudu. Posoudil jej totiž jako návrh na zahájení incidenčního přezkumu opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. K projednání návrhu na jeho zrušení je podle § 13 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „pandemický zákon“) věcně příslušný Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud navíc již toto mimořádné opatření přezkoumával. Navrhovatel spolu s mimořádným opatřením navrhl zrušení napadeného rozhodnutí, při jehož vydání bylo mimořádné opatření užito. V případně takto spojeného návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí a mimořádného opatření, které bylo podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí, je věcně příslušným k jeho projednání soud, který je věcně příslušný k projednání návrhu na zrušení mimořádného opatření, jak vyplývá z bodu 29 a 30 rozsudku NSS ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 207/2015-46. Krajský soud uzavřel, že jelikož je Nejvyšší správní soud věcně příslušný k řízení o návrhu na zrušení mimořádného opatření, je věcně příslušný rovněž k řízení o incidenčním návrhu na zrušení mimořádného opatření.

[5] Odpůrce ve vyjádření k návrhu stěžovatele uvedl, že mimořádné opatření nabylo účinnosti dne 1. 11. 2021. Dnem 1. 11. 2022 tak uplynula lhůta pro podání návrhu na zrušení mimořádného opatření podle § 101b odst. 1 s. ř. s. Návrh navrhovatele tak byl podán opožděně, na čemž nic nemění ani to, že rozhodnutí odpůrce bylo vydáno dne 28. 6. 2024. Důvody nezákonnosti mimořádného opatření odpůrce neshledal. Mimořádné opatření navíc bylo opakovaně předmětem soudního přezkumu ze strany Nejvyššího

pokračování

správního soudu. Své rozhodnutí považuje odpůrce za přezkoumatelné, zákonné a věcně správné. Ani v procesním postupu nespátřuje pochybení. Skutkový stav správní orgány zjistily bez důvodných pochybností.

[6] K výzvě Nejvyššího správního soudu odpůrce podáním ze dne 11. 11. 2024, č. j. MZDR 25621/2024-8/PRO, zdejšímu soudu sdělil, že napadené mimořádné opatření odpůrce ze dne 27. 10. 2021, č.j. MZDR 15757/2020-61/MIN/KAN, nabylo účinnosti dne 1. 11. 2011 a bylo zrušeno dne 14. 3. 2022 mimořádným opatřením odpůrce ze dne 10. 3. 2022, č. j. MZDR 8789/2022-1/MIN/KAN.

II. Podmínky pro řízení o návrhu na zrušení (prohlášení nicotnosti) mimořádného opatření

[7] Při posouzení splnění podmínek pro řízení o návrhu na zrušení (prohlášení nicotnosti) mimořádného opatření odpůrce Nejvyšší správní soud vycházel ze závěrů uvedených v usnesení ze dne 27. 9. 2022, č. j. 4 Ao 1/2022-45, v němž se zabýval právně obdobnou věcí.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve shledal, že návrh byl podán včas, jelikož byl podán společně se žalobou proti rozhodnutí, kterým bylo mimořádné opatření aplikováno vůči navrhovateli, ve lhůtě pro podání žaloby proti tomuto aplikujícímu rozhodnutí (§ 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s., srov. též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS.).

[9] Přesto však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podmínky řízení o návrhu na zrušení (vyslovení nicotnosti) mimořádného opatření nejsou dány. Mimořádné opatření vydává Ministerstvo zdravotnictví nebo krajská hygienická stanice za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku jako opatření obecné povahy, jak vyplývá z § 3 odst. 6 věty první a § 2 pandemického zákona. V případě zrušení opatření obecné povahy přitom judikatura dovozuje nedostatek podmínek řízení o návrhu na jeho zrušení, jehož důsledkem je odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu soudního přezkumu (srov. např. usnesení NSS ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010-98, a ze dne 19. 5. 2011, č. j. 8 Ao 8/2011-129).

[10] Přezkum mimořádných opatření Nejvyšší správní soud uskutečňuje v souladu s § 13 odst. 1 větou první pandemického zákona podle části třetí hlavy II dílu sedmého s. ř. s. Na rozdíl od obecné právní úpravy obsažené v soudním řádu správním obsahuje speciální úprava stanovená v pandemickém zákoně ustanovení týkající se možnosti přezkumu mimořádných opatření i po jejich zrušení. Podle § 13 odst. 4 pandemického zákona totiž platí, že *pozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení, a to i bez změny návrhu. Dojde-li soud k závěru, že mimořádné opatření nebo jeho části byly v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že mimořádné opatření nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, v rozsudku vysloví tento závěr.* (Zdůraznění doplněno).

[11] V nyní posuzované věci však napadené mimořádné opatření odpůrce bylo zrušeno s účinností od 14. 3. 2022 mimořádným opatřením odpůrce ze dne 10. 3. 2022,

č. j. MZDR 8789/2022-1/MIN/KAN. Ke zrušení napadeného mimořádného opatření přitom došlo ještě předtím, než bylo dne 12. 9. 2024 zahájeno řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy doručením společného návrhu na jeho zrušení spolu s žalobou proti rozhodnutí odpůrce Krajskému soudu v Plzni. Ke zrušení napadeného mimořádného opatření tak nedošlo až v průběhu tohoto řízení, nýbrž dlouhou dobu před jeho zahájením. Proto není splněna základní podmínka zakotvená v § 13 odst. 4 pandemického zákona pro vedení řízení o přezkumu již zrušeného mimořádného opatření (srov. též usnesení NSS ze dne 28. 6. 2021, č. j. 4 Ao 4/2021–25).

[12] Pokud navrhovatel v návrhu zdůrazňoval, že primárně se domáhá vyslovení nicotnosti mimořádného opatření, Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že mu není známo žádné rozhodnutí soudu, kterým by byla vyslovena nicotnost opatření obecné povahy. Pro absenci výslovné právní úpravy v části třetí hlavě II dílu sedmém s. ř. s. zůstává sporné, zda správní soudy vůbec mají pravomoc vydat takové rozhodnutí (naopak formulace § 101d odst. 1 věty první s. ř. s. spíše naznačuje, že i závažné vady spojované tradičně s nicotností, např. překročení pravomoci správního orgánu při vydání opatření obecné povahy, mají být důvodem pro zrušení opatření obecné povahy). Část odborné literatury nicméně takovou možnost připouští s ohledem na odkaz na § 76 odst. 2 uvedený v § 101b odst. 4 s. ř. s. (Černín, K.: § 101b. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO150_2002CZ. ISSN 2336-517X). Aniž by zde Nejvyšší správní soud musel vyslovovat definitivní názor k této otázce, postačuje poznamenat, že i pokud by takový výrok soudu byl možný, pro jeho vydání by musely být taktéž splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy označené výše. Lze totiž přiměřeně poukázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65, č. 2096/2010 Sb. NSS, podle nějž pro projednání žaloby, kterou se žalobce domáhá vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu, musí být splněny procesní podmínky pro řízení o žalobě dle § 65 s. ř. s., včetně např. vyčerpání řádných opravných prostředků. Ačkoli v nyní projednávané věci opravný prostředek proti mimořádnému opatření nelze podat, jeho zrušení odpůrcem před zahájením soudního řízení vytváří dle názoru Nejvyššího správního soudu obdobnou situaci, jako kdyby odvolací orgán zrušil nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[13] Nejvyšší správní soud doplňuje, že odmítnutí návrhu na zrušení (vyslovení nicotnosti) mimořádného opatření nepůsobí navrhovateli žádnou újmu (nedochází k odepření spravedlnosti). Navrhovatelem dovozovanou nicotnost mimořádného opatření totiž musí posoudit soud v řízení o žalobě proti jej aplikujícímu rozhodnutí odpůrce a v případě důvodnosti tohoto žalobního bodu by rozhodnutí odpůrce zrušil (popř. dle okolností vyslovil jeho nicotnost). Ostatně by tak musel učinit i bez návrhu (bod 56 cit. usnesení rozšířeného senátu čj. 7 As 100/2010-65).

[14] Ostatně i jiné navrhovatelem namítané nezákonnosti mimořádného opatření, které by nezakládaly nicotnost, nýbrž „pouze“ nezákonnost mimořádného opatření musí být podrobeny soudnímu přezkumu, nikoli však v řízení o zrušení opatření obecné povahy, nýbrž v rámci řízení o žalobě proti aplikujícímu rozhodnutí odpůrce. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 10. 2023, č. j. 2 As 189/2021-47, pokud bylo opatření obecné povahy, jež bylo užito při vydání rozhodnutí, po vydání rozhodnutí ve věci zrušeno, ať již z jakéhokoli důvodu, a shledá-li soud, že bylo v době vydání

pokračování

rozhodnutí nezákonné, opatření obecné povahy incidentně neaplikuje (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Při posouzení těchto námitek navrhovatele ostatně může soud v rámci rozhodování o žalobě proti rozhodnutí odpůrce vyjít z celé řady rozhodnutí, v nichž se zdejší soud zabýval návrhy na zrušení předmětného mimořádného opatření či obdobných mimořádných opatření (rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021-157, usnesení NSS ze dne 17. 12. 2021, č. j. 10 Ao 23/2021-102, ze dne 24. 3. 2022, č. j. 10 Ao 26/2021-187, ze dne 17. 3. 2022, č. j. 10 Ao 31/2021-80, či ze dne 15. 12. 2021, č. j. 10 Ao 24/2021-60).

[15] S ohledem na zrušení napadeného mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 10. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-61/MIN/KAN, v době před podáním návrhu na jeho zrušení (vyslovení nicotnosti) tedy není dán předmět, o němž by mohlo být vedeno soudní řízení. Proto Nejvyšší správní soud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. návrh na zrušení (vyslovení nicotnosti) tohoto opatření obecné povahy odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

III. Věcná příslušnost k projednání žaloby proti rozhodnutí odpůrce – postoupení věci rozšířenému senátu

[16] Ve vztahu žalobě k proti rozhodnutí odpůrce, kterým bylo mimořádné opatření aplikováno vůči navrhovateli, čtvrtý senát NSS, kterému byla věc přidělena k projednání v souladu s rozvrhem práce, v prvé řadě konstatuje, že v posuzované věci se jedná o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podanou společně s návrhem na „incidenční“ kontrolu zákonnosti opatření obecné povahy (mimořádného opatření) podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Podle tohoto ustanovení, pokud je navrhovatel podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem (srov. již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 194/2014 - 36). Na tom nic nemění ani to, že návrh na zrušení mimořádného opatření musel být dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnut.

[17] K otázce věcné příslušnosti soudů při soudním přezkumu takového správního rozhodnutí se vyjádřil devátý senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 207/2015-46. Uvedený rozsudek se zabýval primárně otázkou místní příslušnosti k projednání žaloby proti rozhodnutí spojené s návrhem na zrušení aplikovaného opatření obecné povahy v případech, kdy za aplikace obecných pravidel pro určení místní příslušnosti by pro projednání žaloby a s ní spojeného návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly místně příslušné odlišné krajské soudy.

[18] Devátý senát konstatoval, že Nejvyšší správní soud již dříve dospěl k názoru, že smyslem § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je, „aby za situace, kdy je podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž žalobce zpochybňuje již samotné opatření obecné povahy, z něhož správní rozhodnutí vychází, byl podán návrh současně s touto žalobou, nikoliv samostatně (...). Spojení je dáno i vzájemným vztahem obou řízení. Pokud soud zruší opatření obecné povahy, na němž je rozhodnutí založeno, pak takový výsledek povede téměř vždy k tomu, že bude zrušeno i napadené rozhodnutí. Jde tedy o obligatorně spojené návrhy. Shodně se stěžovatelem a krajským soudem dochází Nejvyšší správní soud k závěru, že jde o věci spojené,

alespoň na počátku řízení. Nicméně nevidí důvod pro subsidiární aplikaci o. s. ř., který žádné konkrétní řešení této věci nepřináší. Již z toho, že zákon požaduje, že návrh musí být podán společně, je zřejmé, že musí být podán pouze k jednomu soudu. To nepochybně implikuje, že i k řízení je příslušný pouze jeden soud. Je pravdou, že místní příslušnost pro spojený návrh dle § 101a odst. 1, věty druhé, s. ř. s. zákon výslovně neuvádí, to však neznamena, že ji nelze dovodit výkladem. Pokud jde o gramatický výklad, pak se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se stěžovatelem, že ten jasnou odpověď nedává. (...) Stěžovatel dále nabízí systematický výklad s ohledem na zařazení příslušného ustanovení v dílu 7 hlavy II s. ř. s. pojednávající o řízení o návrhu na opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že by toto zařazení mohlo nasvědčovat tomu, že příslušný k projednání obou návrhů je soud, který je příslušný vést řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nicméně tento argument nepovažuje za dostatečně přesvědčivý pro určení místní příslušnosti.

Nejvyšší správní soud dále přikročil k výkladu historickému. Uvedené ustanovení bylo do s. ř. s. vloženo s účinností od 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), společně s dalšími ustanoveními, kterými byla správnímu soudnictví svěřena nová pravomoc, tj. rozhodování o zrušení opatření obecné povahy. V dané době však byla založena věcná příslušnost v těchto věcech Nejvyššímu správnímu soudu (viz § 101c ve znění do 31. 12. 2011). K řízení o žalobě proti rozhodnutí byl i tehdy příslušný krajský soud. Nicméně i v době od 1. 5. 2005 do 31. 12. 2011 bylo nutné podat společný návrh. Důvodová zpráva se k různé věcné příslušnosti nijak nevyjadřovala, ale je třeba dovodit, že zákonodárce tímto založil pro společný návrh věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu. U věcné příslušnosti je nepochybně vyloučeno, aby byla dána na výběr žalobci, a proto musel být pro společný návrh jen jeden věcně příslušný soud. Jen těžko lze dovodit, že by v tomto specifickém případě měl výjimečně krajský soud příslušnost pro rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které bylo z důvodu obtížnosti svěřeno soudu nadřízenému. Naopak není zcela neobvyklé, že Nejvyšší správní soud rozhoduje či rozhodoval o některých návrzích jako soud prvostupňový (viz např. § 95, § 97 odst. 4 nebo § 132 s. ř. s.). Z uvedeného je třeba dovodit, že pokud by postupoval navrhovatel podle § 101a odst. 1, věty druhé, s. ř. s. do 31. 12. 2011, musel by podat žalobu proti rozhodnutí spolu s návrhem na zrušení opatření obecné povahy k Nejvyššímu správnímu soudu. Zákonodárce tedy měl záměr, aby o těchto společných návrzích rozhodoval soud, který je příslušný (byť tehdy věcně) k rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Těžko lze dovodit, že by se tento záměr ohledně příslušnosti (nyní místní) změnil jen tím, že byla změněna věcná příslušnost z Nejvyššího správního soudu na krajské soudy.

(...) S ohledem na historický výklad, výklad racionálního zákonodárce a podpůrně i systematický výklad je třeba dovodit, že místně příslušným k řízení o společném návrhu podle § 101a odst. 1, věty druhé, s. ř. s. je soud, který je příslušný k rozhodování o zrušení opatření obecné povahy, ačkoliv tato místní příslušnost není v s. ř. s. výslovně uvedena. Protože je jen jeden místně příslušný soud, nepřichází v úvahu místní příslušnost na výběr daná.“ (Zvýraznění doplnil čtvrtý senát.)

[19] Postupující senát musí konstatovat, že v právě citovaném rozsudku, ačkoli se týkal otázky místní příslušnosti krajských soudů, devátý senát jasně vyslovil právní názor o věcné příslušnosti k projednání a rozhodnutí ve věci spojených návrhů na zrušení opatření obecné povahy a jej aplikujícího rozhodnutí správního orgánu. Dle devátého senátu, je-li

pokračování

k projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy věcně příslušný Nejvyšší správní soud, je tento soud věcně příslušný též k projednání s ním společně podané žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jakkoli obecně je dána věcná příslušnost k projednání takové žaloby krajským soudům. Takto vysloveným právním názorem se čtvrtý senát cítí být v projednávané věci vázán ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[20] Čtvrtý senát však s právě reprodukováným názorem nesouhlasí.

[21] Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. nestanoví, který soud má o společně podaných návrzích rozhodnout. Neexistuje ani žádné ustanovení zákona, na základě něž by bylo možné dovozovat, že pro určení věcné příslušnosti k projednání společně podaných návrhů (tj. návrhu na zrušení opatření obecné povahy a žaloby proti úkonu správního orgánu aplikujícímu opatření obecné povahy) platí jiná pravidla než pro určení věcné příslušnosti k projednání jiných návrhů. Může tak dojít k situaci, kdy zákon stanoví odlišnou věcnou příslušnost soudu k přezkumu jednotlivých návrhů, které mají být podány „společně“ podle uvedeného ustanovení soudního řádu správního. K takové situaci došlo rovněž v posuzované věci, neboť k přezkumu rozhodnutí odpůrce je věcně příslušný krajský soud (§ 7 odst. 1 s. ř. s.) a pro přezkum mimořádného opatření vydaného odpůrcem je věcně příslušný Nejvyšší správní soud na základě § 13 odst. 1 pandemického zákona. Z právní úpravy tak vyplývá, že k projednání každého ze společně podaných návrhů je zákonem určen jako věcně příslušný jiný soud.

[22] Vystává tak otázka, který soud má za této situace o společně podaných návrzích rozhodnout. Devátý senát zdejšího soudu tuto otázku již vyřešil výše uvedeným způsobem tak, že to je Nejvyšší správní soud. Předkládací senát však má za to, že právní úpravu věcné příslušnosti v soudním řádu správním a pandemickém zákoně k rozhodování o jednotlivých společně podaných návrzích nelze svévolně měnit s odkazem § 101a odst. 1 větu druhou s. ř. s., neboť je jasně stanovena zákonem. Čtvrtý senát zdejšího soudu nahlíží na § 101a odst. 1 s. ř. s. tak, že poskytuje navrhovateli možnost napadnout v souvislosti s žalobou proti aplikujícímu úkonu správního orgánu také opatření obecné povahy, na základě něhož byl aplikující úkon vydán či učiněn, a to i poté, co již uplynula jednorozhodnutí lhůta k podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy uvedená v § 101b odst. 1 s. ř. s. (resp. zde lhůta do jednoho měsíce od účinnosti mimořádného opatření dle § 13 odst. 2 pandemického zákona). Ostatně v tomto smyslu, tedy jako zvláštní lhůtu pro podání tzv. incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy, vyložil § 101a odst. 1 větu druhou s. ř. s. i rozšířený senát v již vzpomínaném usnesení 5 As 194/2014–36 (srov. bod 26). Toto ustanovení však nestanoví věcnou příslušnost soudů k rozhodování o společně podávaných návrzích. Při určení věcné příslušnosti k projednání společně podávaných návrhů, resp. jeho částí proto nelze vycházet z toho ustanovení, ale z § 7 odst. 1 s. ř. s., resp. z § 13 odst. 1 pandemického zákona. O společně podaných návrzích proto nemusí rozhodovat stejný soud.

[23] Uvedené tak v případech, kdy je dána odlišná věcná příslušnost soudů pro rozhodnutí o jednotlivých návrzích, které mají být podány společně, vyvrací závěr devátého senátu ve výše uvedeném rozsudku, že k řízení je příslušný pouze jeden soud, neboť návrh musí být podán pouze k jednomu soudu. Požadavek zákona na společné podání návrhů totiž nikterak neznámá, že by musely být podány u jediného soudu.

Návrhy jsou podány společně i tehdy, pokud jsou podány ve stejnou dobu u dvou různých (věcně příslušných) soudů, přičemž každý z těchto soudů je zároveň informován o návrhu podaném u jiného (věcně příslušného) soudu. Tak se tomu ostatně stalo i např. ve věci projednávané zdejším soudem pod sp. zn. 4 Ao 7/2021, kdy navrhovatel podal žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu u Krajského soudu v Praze a zároveň podal u Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení mimořádného opatření, které bylo základem pro žalovaný zásah správního orgánu. Jestliže mohou být návrhy „společně“ podány u různých věcně příslušných soudů, tím spíše mohou být též projednány různými věcně příslušnými soudy.

[24] V případě odlišné právní úpravy věcné příslušnosti soudů k rozhodnutí o jednotlivých společně podávaných návrzích podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s tedy podle postupujícího senátu není možné, aby o společně podaných návrzích podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s rozhodoval jediný soud. Taková právní úprava neznamena ani žádnou složitou překážku pro řízení o takto společně podaných návrzích. Pokud jsou návrhy podány u jediného soudu (např. i v rámci jediného podání, jako tomu bylo v nyní projednávané věci), vyloučí soud, u něhož byly návrhy podány, ten z návrhů, k jehož projednání není věcně příslušný, k samostatnému projednání dle § 39 odst. 2 s. ř. s. a postoupí jej soudu věcně příslušnému (§ 7 odst. 6 s. ř. s.). Postupujícímu senátu je ostatně známo, že krajské soudy takto již postupovaly. Jednalo se např. o věc, kterou se zdejší soud zabýval pod sp. zn. 4 Ao 1/2022, v níž Krajský soud v Českých Budějovicích usnesením ze dne 10. 3. 2022, č. j. 51 A 3/2022–21, návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 2. 3. 2021, č. j. MZDR 40555/2020-4/MIN/KAN, vyloučil k samostatnému řízení. Následně krajský soud usnesením ze dne 11. 3. 2022, č. j. 51 A 3/2022–24, postoupil návrh na zrušení uvedeného mimořádného opatření odpůrce k vyřízení Nejvyššímu správnímu soudu.

[25] V právě popsané situaci (ale i tehdy, když navrhovatel podá společně návrhy u různých věcně příslušných soudů a zároveň je informuje o druhém společně podávaném návrhu u jiného soudu) tak je každému ze správních soudů známo, že návrhy byly podány společně dle § 101a odst. 1 věty druhé. O žalobě proti rozhodnutí rozhodne krajský soud a o návrhu na zrušení mimořádného opatření rozhodne Nejvyšší správní soud. S ohledem na vztah mezi opatřením obecné povahy a rozhodnutím, které je vydáno na jeho základě, bude zpravidla na místě, aby krajský soud vyčkal na rozhodnutí o návrhu na zrušení mimořádného opatření Nejvyšším správním soudem, neboť jak již konstatoval devátý senát v rozsudku č. j. 9 As 207/2015-46, pokud soud zruší opatření obecné povahy, na němž je rozhodnutí (či jiný napadený úkon) správního orgánu založeno, pak takový výsledek povede téměř vždy k tomu, že bude zrušeno i napadené rozhodnutí (resp. bude rozhodnuto o nezákonnosti jiného aplikujícího úkonu).

[26] Postupující senát doplňuje, že je třeba přihlídnout též k tomu, že obecná věcná příslušnost krajských soudů k projednávání věcí ve správním soudnictví dle § 7 odst. 1 s. ř. s. je obecným pravidlem, kdežto věcná příslušnost Nejvyššího správního soudu dle § 13 odst. 1 pandemického zákona, nebo např. dle § 310 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, tvoří výjimku z tohoto obecného pravidla. Přitom je třeba respektovat výkladovou zásadu, podle níž je třeba výjimky vykládat úzce (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69, č. 3181/2015 Sb. NSS, bod 23). Je tedy nutno tyto

pokračování

výjimečné případy věcné příslušnosti Nejvyššího správního soudu výkladem nerozšiřovat na další případy, které zákon nevymezuje. Je též nutné pamatovat na to, že primární úlohou Nejvyššího správního soudu je sjednocování judikatury správních soudů (§ 12 odst. 1 s. ř. s.). Rozšiřování věcné příslušnosti Nejvyššího správního soudu nad rámec zákonem stanovených výjimečných případů je v rozporu s tímto posláním Nejvyššího správního soudu, který by byl takto posouván do role soudu nalézacího. V neposlední řadě je též třeba zohlednit i to, že účastníci mají zákonem zaručeno právo na podání opravného prostředku proti rozhodnutí krajského soudu o jejich návrzích. Extenzivní výklad rozšiřující věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu nad rámec zákonem vymezených výjimečných případů rovněž zbavuje účastníky řízení práva na opravný prostředek.

[27] Ze všech uvedených důvodů postupující senát nesouhlasí s názorem vysloveným v rozsudku NSS ze dne 26. 11. 2015, č.j. 9 As 207/2015-46, že je-li Nejvyšší správní soud věcně příslušný k řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, je tento soud rovněž věcně příslušný k řízení o společně podaném návrhu na soudní přezkum úkonu správního orgánu aplikujícího opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Čtvrtý senát má naopak za to, že k řízení o společně podaném návrhu na soudní přezkum úkonu správního orgánu aplikujícího opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je dle § 7 odst. 1 s. ř. s. krajský soud. Proto čtvrtý senát s ohledem na shora uvedené postupuje věc dle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Filip Dientsbier, Karel Šimka, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Ivo Pospíšil, Aleš Roztočil, Lenka Krupičková. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 9. ledna 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu