

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Ivo Pospíšila, Lenky Krupíčkové, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. K.**, zast. obecnou zmocněnkyní K. T., proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2024, č. j. MZDR 23024/2022-2/PRO,

t a k t o :

Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V této věci byla rozšířenému senátu předložena otázka, zda je podle § 101a odst. 1 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), věcně příslušným soudem k řízení o společně podaném návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy (v tomto případě mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví) a rozhodnutí správního orgánu, které užilo opatření obecné povahy, krajský soud, nebo Nejvyšší správní soud.

[2] Žalobce navštívil dne 29. 11. 2021, tedy v průběhu pandemie COVID-19, prodejnu Moje Trafika v Plzni, přičemž uvnitř prodejny neměl nasazený prostředek sloužící k ochraně dýchacích cest. Tím porušil zákaz pohybu a pobytu bez ochranných pomůcek dýchacích cest v prodejnách, který byl stanovený mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 10. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-61/MIN/KAN. Za to jej Krajská hygienická stanice Plzeňského kraje uznala vinným z přestupku [§ 92n odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“)] a uložila mu pokutu 1 000 Kč [§ 92n odst. 3 písm. a) téhož zákona].

[3] Žalovaný změnil k odvolání žalobce výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to tak, že pokutu uložil podle § 11 odst. 2 písm. f) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“). Shledal totiž, že pro stěžovatele je

příznivější právní úprava obsažená v pandemickém zákoně, která stanoví za přestupek spočívající v porušení mimořádného opatření ve vztahu k fyzickým nepodnikajícím osobám horní hranici pokuty 200 000 Kč, zatímco podle zákona o ochraně veřejného zdraví je to 3 000 000 Kč. S ohledem na to bylo nezbytné k této úpravě přihlédnout. Ve zbytku, včetně výše uložené pokuty, rozhodnutí potvrdil.

[4] Proti tomu se žalobce bránil žalobou, kterou podal ke Krajskému soudu v Plzni. Namítal zejména nicotnost mimořádného opatření, jeho rozpornost s ústavním pořádkem a mezinárodními lidskoprávními závazky. Navrhl proto, aby soud rozhodl, že mimořádné opatření a rozhodnutí žalovaného jsou nicotná. Pro případ, že by krajský soud neshledal jejich nicotnost, žalobce navrhnul, aby napadené rozhodnutí zrušil, resp. zahájil řízení o incidenčním přezkumu mimořádného opatření.

[5] Krajský soud celý návrh postoupil podle § 7 odst. 5 s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu (usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2024, č. j. 57 A 62/2024-166, body 5 až 10). Posoudil jej totiž jako návrh na zahájení incidenčního přezkumu opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé téhož zákona. Jak vyplývá z judikatury kasačního soudu, v případně takto spojeného návrhu na zrušení správního rozhodnutí a mimořádného opatření, které bylo podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí, je příslušným k jeho projednání soud, který je věcně příslušný k projednání návrhu na zrušení mimořádného opatření (rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 207/2015-46, body 29 a 30). Tím je podle § 13 odst. 1 pandemického zákona právě Nejvyšší správní soud.

[6] Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla věc dle rozvrhu práce přidělena, návrh v části týkající se zrušení (prohlášení nicotnosti) mimořádného opatření odmítl. Shledal, že není dán předmět, o němž by mohlo být vedeno soudní řízení, a nejsou tak splněny podmínky řízení (usnesení NSS ze dne 9. 1. 2025, č. j. 4 Ao 1/2024-230, body 7 až 15). Pandemický zákon na rozdíl od obecné úpravy obsažené v soudním řádu správním umožňuje soudu pokračovat v přezkumu mimořádných opatření i po jejich zrušení, avšak pouze za podmínky, že k pozbytí platnosti dojde v průběhu řízení před soudem. Napadené opatření však bylo zrušeno s účinností od 14. 3. 2022, tedy dlouho před podáním návrhu v této věci (k tomu došlo dne 12. 9. 2024). V důsledku toho není splněna základní podmínka pro přezkum mimořádného opatření (§ 13 odst. 4 pandemického zákona; usnesení NSS ze dne 28. 6. 2021, č. j. 4 Ao 4/2021-25, č. 4231/2021 Sb. NSS, bod 6). Odmítnutí návrhu nemůže žalobci způsobit žádnou újmu, neboť důvody, z nichž vyvozuje nicotnost mimořádného opatření, musí posoudit soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí, a stejně tak je tomu v případě jiných důvodů, které by mohly vést k nezákonnosti mimořádného opatření. Pokud by bylo opatření obecné povahy, jehož bylo užito při vydání správního rozhodnutí, po vydání rozhodnutí zrušeno, a shledá-li soud, že bylo v době vydání rozhodnutí nezákonné, pak opatření obecné povahy incidentně neaplikuje (rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2023, č. j. 2 As 189/2021-47).

II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[7] Druhou část návrhu, která se týká žaloby proti napadenému rozhodnutí, předložil čtvrtý senát rozšířenému senátu. Nesouhlasí totiž s názorem, který byl vysloven v předcházející judikatuře Nejvyššího správního soudu, konkrétně v rozsudku ze dne 26. 11.

pokračování

2015, č. j. 9 As 207/2015-46. Má naopak za to, že k řízení o společně podaném návrhu na soudní přezkum úkonu správního orgánu aplikujícího mimořádné opatření podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je dle § 7 odst. 1 s. ř. s. krajský soud, resp. že k řízení o žalobě je v takovém případě věcně příslušný krajský soud, zatímco k incidenčnímu přezkumu mimořádného opatření je věcně příslušný Nejvyšší správní soud.

[8] Devátý senát ve výše uvedeném rozsudku dovodil, 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.*“

[9] Devátý senát vyšel z historického výkladu: uvedené ustanovení bylo do soudního řádu správního 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). V té době a až do 31. 12. 2011 však byla věcná příslušnost k přezkumu opatření obecné povahy svěřena Nejvyššímu správnímu soudu. Důvodová zpráva se k odlišné věcné příslušnosti nijak nevyjadřovala, avšak podle devátého senátu je třeba dovodit, že zákonodárce založil pro společný návrh věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu. Za takové situace dle devátého senátu platí, že „*pokud by postupoval návrhovateli 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.*“

[10] Dle čtvrtého senátu je tak zřejmé, že devátý senát považuje – v situaci, kdy je k řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy příslušný Nejvyšší správní soud – tento soud za příslušný také k projednání s ním společně podané žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. To i přesto, že by běžně byly věcně příslušné k projednání žaloby proti rozhodnutí krajské soudy.

[11] Postupující senát má ovšem za to, že § 101a odst. 1 s. ř. s. neurčuje soud, který má rozhodnout o společně podaných návrzích. Zároveň neexistuje odlišná právní úprava, která by vedla k závěru, že pro určení věcné příslušnosti k projednání společných návrhů platí jiná než obecná pravidla. Ostatně v projednávané věci zákonodárce výslovně určil různé soudy, které mají projednat jednotlivé návrhy. Pro přezkum rozhodnutí správních orgánů je příslušný krajský soud (§ 7 odst. 1 s. ř. s.) a pro přezkum mimořádného opatření je příslušný Nejvyšší správní soud (§ 13 odst. 1 pandemického zákona).

[12] Jelikož je věcná příslušnost takto rozdělena zákonem, nelze ji dle postupujícího senátu svévolně měnit odkazem na § 101a odst. 1 větu druhou s. ř. s. Toto ustanovení toliko umožňuje žalobcům napadnout v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí aplikujícímu opatření obecné povahy také přímo takové opatření, a to i poté, co uplynula lhůta k podání návrhu (běžně jednorocní podle § 101b odst. 1 s. ř. s.; zde v délce jednoho měsíce podle § 13 odst. 2 pandemického zákona). Neplyne z něj tedy určení věcné příslušnosti k rozhodování

o společných návrzích. Tu určují jiná ustanovení (§ 7 s. ř. s.; § 13 odst. 1 pandemického zákona).

[13] Podle čtvrtého senátu to vyvrací závěr, že k řízení je příslušný pouze jeden soud, neboť návrh nemusí být podán pouze k jednomu soudu. Požadavek na společné projednání neznámá, že by návrhy musely být podány u jediného soudu. Návrhy jsou podány společně i tehdy, pokud jsou podány ve stejnou dobu u dvou různých soudů a o takovém postupu jsou soudy navzájem informovány. Tak se tomu stalo například ve věci sp. zn. 4 Ao 7/2021, kdy navrhovatel podal zásahovou žalobu ke krajskému soudu a zároveň návrh na zrušení mimořádného opatření u Nejvyššího správního soudu.

[14] Takový postup nepředstavuje ani žádnou složitou procesní překážku. Pokud je podán společný návrh k jednomu soudu, vyloučí tento soud část věci, k jejímuž projednání není věcně příslušný, do samostatného řízení, a tuto část postoupí věcně příslušnému soudu (jako tomu bylo třeba v řízení sp. zn. 4 Ao 1/2022). Následně je zpravidla vhodné vyčkat na rozhodnutí soudu o zákonnosti podkladového opatření obecné povahy. V případě jeho nezákonnosti je totiž téměř vždy namístě zrušit i navazující rozhodnutí správního orgánu (rozsudek NSS č. j. 9 As 207/2015-46).

[15] Konečně čtvrtý senát poukazuje na to, že to jsou krajské soudy, které jsou obecně příslušné k projednání návrhů ve správním soudnictví (§ 7 odst. 1 s. ř. s.). Oproti tomu věcná příslušnost Nejvyššího správního soudu tvoří výjimku (§ 13 odst. 1 pandemického zákona; či § 310 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon), a takové výjimky je nutné dle obecných výkladových pravidel vykládat úzce. Primární úlohou Nejvyššího správního soudu je sjednocování judikatury krajských soudů (§ 12 odst. 1 s. ř. s.) a rozšiřování jeho výjimečné věcné příslušnosti jej posouvá do role soudu nalézacího. Rozšiřující výklad věcné příslušnosti Nejvyššího správního soudu pak rovněž zbavuje účastníky řízení práva na opravný prostředek.

[16] Účastníci řízení se k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

III. Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda má pravomoc rozhodnout v předložené věci. Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[18] Právní názor, kterým se chce postupující senát ve věci odchýlit, však musí mít vliv na výsledek posuzované věci. Pokud tomu tak není, není ani založena pravomoc rozšířeného senátu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, bod 19; nebo nověji usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 6. 2020, č. j. 2 Afs 47/2018-52, č. 4052/2020 Sb. NSS, bod 9). Jak již také dříve rozšířený senát uvedl, do jeho pravomoci nespadá vytváření akademických rozhodnutí, o nichž je předem zřejmé, že nebudou postupujícím senátem využita (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS, bod 27).

[19] Čtvrtý senát se v předkládacím usnesení vymezil vůči názoru devátého senátu, podle něhož v situaci, kdy žalobce podá společně s žalobou proti rozhodnutí návrh na zrušení opatření obecné povahy, které správní orgán v rozhodnutí aplikoval, je k projednání společného návrhu příslušný soud, který má rozhodovat o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Devátý senát vyložil § 101a odst. 1 s. ř. s. tak, že pojednává o společném návrhu, který musí projednat jediný soud, přičemž podstatné pro tento závěr bylo právě to, že jde o návrh společný. Připustil sice, že „žalobu proti rozhodnutí lze podat samostatně“, avšak dodal, že „pokud je rozhodnutí založeno na opatření obecné povahy a možnosti napadení takového opatření jsou stále otevřeny, může být [žalobce] těžko úspěšný bez toho, aniž by opatření obecné povahy bylo zrušeno. V takovém případě je tedy pro úspěšnost žaloby nezbytné, aby zároveň napadl i opatření obecné povahy. Zákon pak požaduje, aby tyto návrhy byly podány společně, aniž by šlo gramatickým výkladem jednoznačně určit prioritu jednoho či druhého návrhu.“ (rozsudek NSS č. j. 9 As 207/2015-46, bod 27). To, že návrhy mají být podány a projednány jedním soudem společně, pak devátý senát dovodil z historického výkladu (viz výše bod 9 tohoto usnesení).

[20] Postupující senát však před tím, než věc předložil k rozhodnutí rozšířenému senátu, společný návrh rozdělil a část, která směřovala proti mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví, sám odmítl z důvodu odpadnutí předmětu řízení. Z původně společného návrhu tak zůstala k projednání a rozhodnutí před správními soudy pouze žaloba proti rozhodnutí žalovaného. Postupující senát totiž shledal, že opatření obecné povahy již nelze v soudním řízení zrušit, neboť bylo již dříve zrušeno a nebyly naplněny ani specifické podmínky pandemického zákona umožňující alespoň určovací výrok soudu. Jak již rozšířený senát uvedl, on sám není instančně nadřízený tříčlenným senátům, a nemůže tudíž správnost jejich předchozího postupu v řízení přezkoumávat ani případně zjednat nápravu. Naopak je procesními důsledky původního postupu senátu vázán (usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 11. 2025, č. j. 2 As 109/2024–25, bod 17).

[21] Předpokladem uplatnění závěru, který plyne z předchozího rozsudku devátého senátu, je to, že zde existuje společný návrh, tedy jak žaloba proti rozhodnutí, tak návrh na zrušení opatření obecné povahy, jakož i to, že možnosti napadení opatření obecné povahy jsou stále otevřeny. Za dané procesní situace, která nastala poté, co postupující senát odmítl návrh směřující proti mimořádnému opatření, se však již nemůže v řízení uplatnit výše uvedený názor devátého senátu. Není totiž splněna podmínka existence společného návrhu na zrušení rozhodnutí správního orgánu i opatření obecné povahy, jelikož návrh na zrušení opatření obecné povahy byl odmítnut, neboť soud shledal, že opatření obecné povahy již nelze napadnout. Předmětem řízení před správními soudy zůstává pouze žaloba, o níž je věcně příslušný rozhodnout podle § 7 odst. 1 s. ř. s. krajský soud. V důsledku toho zde není dán prostor, aby se mohl názor devátého senátu, který byl svázán s otevřenou možností ještě opatření obecné povahy napadat, prosadit. Pokud by se k němu rozšířený senát přiklonil, nebyl by již ve věci projednávané čtvrtým senátem použitelný a rozšířený senát by tak vytvářel toliko „akademické“ rozhodnutí, které by nemohlo nalézt v dalším řízení uplatnění.

IV. Závěr

[22] Právní moc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. proto není dána a věc se vrací čtvrtému senátu k dalšímu řízení bez věcného projednání předložené otázky.

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

V Brně dne 9. prosince 2025

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu