

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **Mgr. O. S.**, zast. JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 14. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-54/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá**.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Tomáše Nielsena, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.
- III. Navrhovateli **se vrací** soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce navrhovatele JUDr. Tomáše Nielsena, a to do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatel se návrhem ze dne 14. 6. 2021 domáhal zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN, pro nezákonnost. Pro případ zrušení napadeného opatření obecné povahy navrhovatel navrhl, aby soud vyslovil jeho nezákonnost. Toto mimořádné opatření bylo vydáno na základě § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené koronavirem SARS-CoV-2. Uvedené opatření, zjednodušeně řečeno, zakazovalo s účinností ode dne 8. 6. 2021 všem osobám (až na stanovené výjimky) na vymezených místech pohyb a pobyt bez prostředků ochrany dýchacích cest, kterými jsou respirátor nebo obdobný prostředek splňující blíže vymezené požadavky.

[2] Napadené opatření bylo v průběhu řízení změněno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 14. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-54/MIN/KAN, a následně bylo s účinností ke dni 1. 7. 2021 zrušeno opatřením obecné povahy odpůrce ze dne 29. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-55/MIN/KAN.

[3] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda lze meritorně rozhodnout o uvedeném návrhu na vyslovení nezákonnosti napadeného mimořádného opatření odpůrce s ohledem na to, že rozsudkem ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021 – 51, již vyslovil (na návrh jiného navrhovatele) v souladu s § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „pandemický zákon“), že napadené mimořádné opatření odpůrce bylo v rozporu se zákonem.

[4] K otázce, jak postupovat v případě, kdy návrh směřuje proti opatření, u kterého již byla deklarována nezákonnost, se přitom Nejvyšší správní soud již vyjádřil, a to mj. v usnesení ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021 - 43. Zde konstatoval, že takový návrh je třeba odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení.

[5] Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se od uvedeného usnesení, jehož závěry přebírá i pro tuto věc.

[6] Jednou z podmínek řízení je mj. existence předmětu řízení. Odpadnutí předmětu řízení je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro který soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Pokud je vedeno řízení o zrušení opatření obecné povahy, pak k odpadnutí předmětu řízení může dojít tím, že správní soud v jiném řízení zruší návrhem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudem má totiž účinky *erga omnes*. Ačkoliv se jedná o správní akt konkrétní co do předmětu, okruh jeho adresátů je vymezen obecně (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 – 44, všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Tomu v případě řízení souvisejících s pandemickým zákonem ostatně odpovídá i povinnost soudu, rozhoduje-li ve věci, jejíž rozhodnutí závisí na posouzení zákonnosti mimořádného opatření a probíhá-li řízení o návrhu na zrušení tohoto mimořádného opatření, přerušit řízení a vyčkat rozhodnutí o návrhu na jeho zrušení (§ 13 odst. 5 pandemického zákona).

[8] Pandemický zákon umožňuje soudu přezkoumat mimořádné opatření vydané podle pandemického zákona nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, které v průběhu řízení o jeho zrušení pozbylo platnosti (§ 13 odst. 4 pandemického zákona). V takovém případě neodpadá předmět řízení, pokud jde o přezkum zákonnosti napadeného opatření, přestože již bylo zrušeno novým opatřením obecné povahy, protože soud může vynést deklaratorní výrok určující jeho nezákonnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133).

[9] Nicméně i deklaratorní výrok, jímž soud rozhodl o tom, že opatření obecné povahy bylo v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 13 odst. 4 pandemického zákona), má účinky *erga omnes*, shodně jako v případě zrušení opatření obecné povahy. To je dáno zejména obecně vymezeným okruhem adresátů opatření obecné povahy. Byť soud nezákonnost deklaruje v rámci řízení zahájeného na návrh konkrétního navrhovatele, který tvrdí, že bylo opatřením obecné povahy zasaženo do jeho práv, účinky rozhodnutí dopadají na všechny potenciální adresáty daného opatření obecné povahy. Je-li totiž opatření obecné povahy v rozporu se zákonem, nebo byla-li překročena pravomoc nebo působnost při jeho vydání, nebo nebylo-li vydáno zákonem stanoveným způsobem, dotýkají se tyto vady nejen konkrétního navrhovatele, nýbrž všech jeho adresátů.

pokračování

[10] Účinky deklaratorního výroku proto také dopadají na ty adresáty daného opatření obecné povahy, kteří proti němu podali souběžně u soudu návrh na vyslovení jeho nezákonnosti, pakliže se domáhali deklarace nezákonnosti v rozsahu, který odpovídá výroku rozsudku deklarujícímu nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. V případě dalších řízení o návrhu na vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy, jehož nezákonnost již byla vyslovena, proto materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je právě již dříve učiněné prohlášení nezákonnosti s účinky *erga omnes* (viz obdobně k materiálnímu vyprázdnění přezkumu správního rozhodnutí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, č. j. 3 As 133/2013 - 60). Jak již totiž bylo řečeno, deklaratorní výrok ve smyslu § 13 odst. 4 pandemického zákona působí *erga omnes*, a tedy i vůči dalším navrhovatelům. Proto je třeba tyto návrhy odmítnout stejně jako v případě zrušení opatření obecné povahy v jiném řízení pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože nezákonnost daného opatření již byla deklarována s účinky vůči všem jeho adresátům.

[11] Takto soud může postupovat pouze tehdy, jestliže se navrhovatel domáhá deklarace nezákonnosti v rozsahu, v jakém soud nezákonnost opatření obecné povahy již deklaroval. Je v tomto ohledu nerozhodné, zda soud deklaroval nezákonnost opatření obecné povahy pro nedostatek pravomoci nebo působnosti pro jeho přijetí, pro procesní pochybení při jeho přijímání nebo z hmotněprávních důvodů. Nebyla-li totiž dána pravomoc či působnost pro jeho přijetí nebo nebylo-li opatření přijato zákonem stanoveným způsobem, dotýkají se tyto vady i toho navrhovatele, který namítá nezákonnost opatření obecné povahy z hmotněprávních důvodů, případně jeho nepřiměřenost, a naopak. Ve všech těchto případech by totiž v případě existujícího opatření vedl tento závěr ke zrušení napadeného opatření, a proto odpadá předmět řízení bez ohledu na konkrétní tvrzenou nezákonnost dalšími navrhovateli. Není proto důvod nevztáhnout shodné účinky i na deklaraci nezákonnosti. Tento postup je též v souladu se zásadou hospodárnosti soudního řízení, neboť v opačném případě by mohly být posuzovány i tisíce obdobných návrhů, aniž by to navrhovatelům mohlo přinést lepší postavení v jejich právech, než kterého bylo docíleno již první deklarací nezákonnosti (viz usnesení ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021 - 43).

[12] V nyní projednávané věci navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že je opatření obecné povahy odpůrce ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN, v rozporu se zákonem. Jak však bylo výše uvedeno, Nejvyšší správní soud již rozsudkem ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021 - 51, deklaroval nezákonnost uvedeného mimořádného opatření. Účinky tohoto rozsudku proto dopadají i na navrhovatele v nyní projednávané věci. Jelikož došlo materiálně k vyprázdnění předmětu řízení, rozhodl Nejvyšší správní soud výrokem I. tak, že návrh navrhovatele odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení. Obdobně postupoval soud mj. i v usnesení ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021 - 43.

[13] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 a 8 s. ř. s. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut. Podle § 60 odst. 8 s. ř. s., jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy tento zákon stanoví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

[14] Nejvyšší správní soud podaný návrh odmítl, přičemž si je vědom toho, že za takové situace dle výše citované právní úpravy v zásadě nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Soud však v posuzované věci shledal důvody zvláštního zřetele hodné, které odůvodňují přiznání náhrady nákladů řízení navrhovateli. V posuzované věci byl podaný

návrh odmítnut z tohoto důvodu, že došlo k odpadnutí předmětu řízení, neboť v průběhu řízení byla rozsudkem ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021 – 51, deklarována nezákonnost napadeného opatření. K deklaraci nezákonnosti napadeného opatření přitom došlo z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti zapříčiněné jeho nedostatečným odůvodněním. S ohledem na to, že nyní posuzovaný návrh není zjevně nedůvodný a že k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření by Nejvyšší správní soud dospěl i v této věci, lze mít za to, že i nyní posuzovaný návrh by byl při případném věcném posouzení úspěšný. Navrhovatel v podstatě nemůže ovlivnit, v jakém pořadí Nejvyšší správní soud rozhodne o jednotlivých projednávaných věcech, nebylo by proto spravedlivé, pokud by mu nebyla přiznána náhrada nákladů řízení pouze z toho důvodu, že bylo dříve rozhodnuto o jiném návrhu týkajícím se téhož mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud rovněž přihlédl k tomu, že napadené opatření bylo zrušeno z toho důvodu, že odpůrce opakovaně nerespektoval již dříve vyslovený právní názor Nejvyššího správního soudu (viz body 39 a násl. rozsudku ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021 – 51). Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud výrokem II. přiznal navrhovateli vůči odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.

[15] Výše této náhrady odpovídá nákladům právního zastoupení spočívajícím v odměně advokáta za tři úkony právní služby – převzetí a příprava zastoupení, návrh na zrušení opatření obecné povahy a replika k vyjádření odpůrce [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za každý úkon právní služby přitom náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále soud zahrnul mezi náklady řízení paušální náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. celkem 900 Kč. Výsledná částka se dále zvyšuje o DPH 21 %, celkem tedy přiznal Nejvyšší správní soud navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč. Tuto částku je odpůrce povinen uhradit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele JUDr. Tomáše Nielsena, advokáta.

[16] Podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí, že „*byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek*“. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto usnesení, tedy že navrhovateli vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč ve lhůtě stanovené v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

Poučení:

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 5. srpna 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu