

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **Mgr. D. Z.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 20. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN,

### t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **ne má** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovateli **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh ve výši **5000 Kč**. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

### O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatel se návrhem doručeným soudem dne 15. 12. 2021 domáhá vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy - mimořádného opatření odpůrce ze dne 20. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN (dále jen „napadené opatření“), vydaného s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), a § 2 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), a to jako celku, případně přinejmenším v rozsahu čl. I bod 3 písm. b), čl. I bod 13 a čl. I bod 17. Tímto opatřením odpůrce podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) pandemického zákona omezil řadu činností (obchod, služby, sport či kulturu). Zákazníkům provozoven stravovacích služeb, hudebních, tanečních, herních a podobných společenských klubů a diskoték, heren a kasin zakázal vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny, pokud vykazují klinické příznaky onemocnění covid-19 nebo nesplňují podmínky stanovené v bodu I/17 daného opatření [čl. I bod 3 písm. b)]. Dále stanovil specifické podmínky pro konání koncertů a jiných hudebních, divadelních, filmových a jiných uměleckých představení včetně cirkusů a varieté, sportovních utkání, zápasů, závodů, kongresů, vzdělávacích akcí a zkoušek v prezenční formě [čl. I bod 13]. Zejména však stanovil podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor nebo pro účast na hromadných akcích nebo jiných činnostech tak, že po osobách ve vybraných situacích bylo požadováno prokázání „bezinfekčnosti“ spočívající v předložení negativního výsledku RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2, certifikátu o očkování proti onemocnění COVID-19 nebo potvrzení o prodělání nemoci COVID-19; prokázání „bezinfekčnosti“ pomocí negativního výsledku testu se však (nově) vztahovalo jen na určité skupiny osob (osoby do dovršení 18 let věku, osoby s kontraindikací vůči očkování či osoby s nedokončeným očkováním) [čl. I bod 17].

[2] Navrhovatel tvrdí, že napadené opatření je nepřiměřené, neboť nestanovuje výjimku z povinnosti vstupovat na vymezená místa (a využívat služeb) jen s očkovaním pro lidi, kterým v očkování se brání jejich víra; absence výjimky z hlediska víry či náboženského přesvědčení přitom není odpůrcem odůvodněna.

[3] Napadené opatření nabylo účinnosti dne 22. 11. 2021 v 00:00 hodin.

[4] Následně bylo napadené opatření zrušeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 26. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-29/MIN/KAN, a to s účinností od 26. 11. 2021 od 18:00 hodin.

[5] Soud podle § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) kdykoli za řízení přihlíží z úřední povinnosti k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Jednou z podmínek řízení je mimo jiné existence předmětu řízení; jeho absence je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro který soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) v projednávané věci shledal, že nejsou splněny podmínky řízení (srov. v obdobné situaci vydaná usnesení NSS ze dne 12. 7. 2021, č. j. 6 Ao 29/2021 - 14, ze dne 22. 7. 2021, č. j. 10 Ao 18/2021 - 15, ze dne 9. 12. 2021, č. j. 10 Ao 29/2021 - 26, či usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2021, č. j. 14 A 181/2021 - 25).

[7] Napadené mimořádné opatření odpůrce má formu opatření obecné povahy (§ 3 odst. 6 pandemického zákona). Jednou z podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. je existence předmětu tohoto řízení, tedy napadeného opatření obecné povahy (srov. např. usnesení NSS ze dne 6. 3. 2012 č. j. 8 Ao 8/2011 - 129). Pokud opatření obecné povahy před rozhodnutím o návrhu pozbylo platnosti (nikoli jen účinnosti, k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63), musí být návrh bez meritorního posouzení odmítnut podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Z tohoto pravidla existuje výjimka pro mimořádná opatření vydaná podle pandemického zákona a mimořádná opatření s celostátní působností vydaná podle § 69 odst. 1 b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví ve stavu pandemické pohotovosti za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku, zakotvená v § 13 odst. 4 pandemického zákona. Podle něj platí, že *pozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení. Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho částí byly 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, v rozsudku vysloví tento závěr.*

[9] Z citovaného ustanovení vyplývá, že pokud mimořádné opatření vydané za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku pozbude *v průběhu řízení o jeho zrušení* platnosti, neodpadá předmět řízení, soud v řízení pokračuje a v případě důvodnosti návrhu vysloví nezákonnost mimořádného opatření (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133). Z § 13 odst. 4 pandemického zákona však nelze dovodit, že by bylo možné věcně přezkoumat i návrh směřující proti mimořádnému opatření, které pozbylo platnosti ještě před podáním návrhu. Naopak, takový výklad by byl v přímém rozporu s textem tohoto ustanovení: *pozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení* (zvýraznil NSS).

pokračování

[10] Nejvyšší správní soud připomíná, že smyslem přijetí § 13 odst. 4 pandemického zákona „bylo reagovat na situace, kdy odpůrce opakovaně vydává obsahově podobná mimořádná opatření v krátkých časových intervalech, čímž reálně znemožňuje jejich soudní přezkoumání“ (srov. usnesení NSS ze dne 27. 4. 2021, č. j. 6 Ao 10/2021 - 35). K takové situaci však v projednávaném případě nedošlo. Napadené mimořádné opatření odpůrce bylo platné od 20. 11. 2021 a nabylo účinnosti dne 22. 11. 2021 (jak vyplývá z návětí jeho čl. I). Ve lhůtě jednoho měsíce od nabytí účinnosti bylo možné je napadnout návrhem na zrušení (§ 13 odst. 1 a 2 pandemického zákona). S účinností ode dne 26. 11. 2021 od 18:00 hodin bylo napadené mimořádné opatření odpůrcem zrušeno, a to v celém rozsahu. O každém návrhu, který byl podán do okamžiku jeho zrušení, Nejvyšší správní soud meritorně rozhodne; tím se současná situace výrazně liší od případů, které správní soudy rozhodovaly cca před rokem a půl, kdy v důsledku zrušení mimořádných opatření před meritorním rozhodnutím soudu odpadal předmět řízení, což v řadě případů znemožňovalo účinnou soudní ochrany adresátů mimořádných opatření (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44, č. 4060/2020 Sb. NSS).

[11] Nejvyšší správní soud připouští, že odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil využít celou měsíční lhůtu pro podání návrhu na zrušení mimořádného opatření (§ 13 odst. 3 pandemického zákona). Nejde však o okolnost, která by navrhovateli zcela znemožnila domáhat se soudní ochrany, neboť tak mohl učinit po celou dobu platnosti mimořádného opatření (od 20. 11. 2021 do 26. 11. 2021). V době, kdy navrhovatel podal nyní projednávaný návrh, již napadené opatření do jeho práv nijak zasahovat nemohlo, neboť již téměř tři týdny nebylo platné ani účinné.

[12] Ustanovení § 13 odst. 4 pandemického zákona se tedy uplatní jenom tehdy, pokud v okamžiku podání návrhu napadené mimořádné opatření existovalo (byly splněny podmínky řízení). Pokud byl návrh podán až poté, co mimořádné opatření pozbylo platnosti (bylo zrušeno), uplatní se obecné pravidlo, že neexistence takového opatření, jež má být předmětem řízení, zakládá neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

[13] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že již ve svém usnesení ze dne 15. 12. 2021, č. j. 2 Ao 26/2021 - 34, uvedl ke zrušení téhož napadeného opatření odpůrcem v důsledku vyhlášení nouzového stavu a nahrazení regulace krizovým opatřením vlády: „Je pravdou, že napadené opatření bylo odpůrcem zrušeno v důsledku vyhlášení nouzového stavu [srov. usnesení vlády ze dne 25. 11. 2021, č. 1065, kterým vláda v souladu s čl. 5 a čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásila pro území České republiky z důvodu obrožením zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru SARS CoV-2 na území České republiky nouzový stav]; regulace obsažená ve sporovaném ustanovení čl. I bodu 17 napadeného opatření přitom byla prakticky „překlopena“ do čl. II bodu 17 usnesení vlády ze dne 25. 11. 2021, č. 1066, o přijetí krizového opatření. Možnostmi soudní ochrany proti účinkům krizového opatření se zabýval rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51. K právní povaze krizových opatření vlády přijímaných v době nouzového stavu poukázal na to, že judikatura Ústavního soudu v sérii plenárních usnesení shledala, že krizové opatření není opatřením obecné povahy (srov. usnesení ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, či ze dne 15. 9. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 90/20); krizová opatření vlády mohou mít dle svého obsahu buď podobu právního předpisu sui generis (srov. usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, či ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 23/21), individuálního správního aktu (srov. usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20), anebo čistě interního aktu (srov. usnesení ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 113/20). Nejvyšší správní soud má za to, že usnesení vlády ze dne 25. 11. 2021, č. 1066 („nabrazující“ napadené opatření) je obecnou regulací vztahující se na celé území České republiky a na drubově vymezený počet subjektů (adresátů), pročez jde svou povahou o právní předpisy sui generis (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 113/20). Platí přitom, že je-li krizové opatření právním předpisem, byť svého druhu (sui generis), nelze je samo o sobě napadnout ve správním soudnictví žádnou žalobou; soudní řád správní totiž nezná žalobu nebo jiný návrh, kterým by se někdo mohl domáhat

*přezkoumání souladu jiného právního předpisu se zákonem, ústavním pořádkem či mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. (...) Nejvyšší správní soud ani nemá pravomoc přezkoumávat předmětné „nabrazující“ krizové opatření vlády (...) Napadené (zrušené) opatření odpůrce a nově vydané krizové opatření vlády netvoří s ohledem na svou odlišnou právní povahu jeden celek (propojený řetězec opatření), jak argumentuje navrhovatelka, byť obsahují totožnou regulaci.“*

[14] Pokud jde o navrhovatelem poukazované usnesení zdejšího soudu ze dne 9. 12. 2021, č. j. 1 Ao 14/2021 - 77 (srov. bod III návrhu), je třeba připustit, že je v něm nesprávně uvedeno, že „setrvává-li navrhovatel na svém postoji, stále může napadnout mimořádné opatření ze dne 20. 11. 2021“. V okamžiku vydání předmětného usnesení (9. 12. 2021) ovšem již nyní napadené opatření neexistovalo (neboť bylo s účinností ode dne 26. 11. 2021 zrušeno samotným odpůrcem), a tudíž jej s ohledem na shora předestřené judikатурní závěry ani nebylo možno napadnout u soudu. Je však třeba zdůraznit, že se v případě tohoto mylného konstatování ze strany soudu v dané věci jednalo toliko o přípodotek zcela nad rámec rozhodujícího důvodu pro odmítnutí návrhu. V odkazovaném řízení navrhovatel brojil proti mimořádnému opatření, které odpůrce právě nyní napadeným opatřením zrušil ke stejnému okamžiku, v němž teprve mělo nabýt účinnosti. Dané mimořádné opatření proto nikdy účinnosti nenabývalo, nevyvolalo tudíž ani v něm zamýšlené právní účinky. Nejednalo se přitom o situaci, v níž by opatření pozbylo účinnosti, ale nadále by zůstávalo platné (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63, bod [116] a násl.). Soud proto naznal, že přestože návrh nebyl předčasný, postrádal předmět řízení (účinné mimořádné opatření), pročez mu nezbylo, než jej v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v chybějícím předmětu řízení. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že navrhovatel byl v řízení sp. zn. 1 Ao 14/2021 se svým návrhem odmítnut proto, že se domáhal deklarace nezákonnosti mimořádného opatření odpůrce, jež nikdy nenabývalo účinnosti; nikoliv proto, že by bylo obecně nutné brojit proti pozdějšímu opatření. Skutečnost, že návrh na zrušení (resp. deklaraci nezákonnosti) nyní přezkoumávaného opatření podal až poté, co pozbylo účinnosti, a tedy přestalo vyvolávat právní účinky, jde pouze k jeho tíži. V projednávané věci není dán žádný (zcela mimořádný) důvod, aby soud i přes neodstranitelnou absenci předmětu řízení existující již k okamžiku podání návrhu tento neodmítl.

[15] Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené proto návrh navrhovatele na zrušení napadeného opatření podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení.

[16] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

[17] Jelikož Nejvyšší správní soud návrh odmítl, rozhodl zároveň o vrácení již zaplaceného soudního poplatku ve výši 5000 Kč navrhovatelé (§ 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů), a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

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

V Brně dne 20. ledna 2022

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu