

## USNESENÍ

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: **J. M.**, 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 **s e o d m í t á .**

**II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d ň ě n í :

[1] Navrhovatel se návrhem doručeným soudu dne 28. 12. 2021 domáhá zrušení 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“). 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). Zejména čl. I bod 17 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).

[2] Navrhovatel brojil taktéž proti povinnosti očkování občanů starších 60 let; ta však s předmětným mimořádným opatřením odpůrce nikterak nesouvisí.

[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 části 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).

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

[15] Nadto soud konstatuje, že dle § 13 odst. 2 pandemického zákona lze návrh na zrušení mimořádného opatření podat do 1 měsíce ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo

*účinnosti.* Napadené opatření odpůrce nabylo účinnosti dne 22. 11. 2021; lhůta pro podání návrhu na jeho zrušení tedy uplynula dne 22. 12. 2021. Navrhovatel však podal svůj návrh až dne 27. 12. 2021, tedy po jejím uplynutí. I kdyby tedy návrh nebyl neprojednatelný podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., byl by opožděný podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[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.

**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