



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **Ing. R. K.**, zast. Mgr. Janem Kocinou, advokátem, se sídlem Malá 6, Plzeň, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2021, č. j. 3 A 24/2021 – 81,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Navrhovatel se návrhem podaným u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN. Tímto opatřením obecné povahy byla mimo jiné nařízena povinnost nosit respirátory na všech veřejně přístupných místech na celém území České republiky.

[2] Městský soud návrh usnesením ze dne 21. 5. 2021, č. j. 3 A 24/2021 - 81, odmítl, neboť mimořádné opatření bylo s účinností ode dne 12. 4. 2021 zrušeno odpůrcem a nahrazeno novým mimořádným opatřením s obdobným obsahem. Tím podle městského soudu odpadl předmět řízení, neboť nezbytnou podmínkou pro řízení o návrhu na zrušení mimořádného opatření je existence opatření obecné povahy, proti kterému návrh směřuje. Řízení o návrhu, jímž je požadováno zrušení konkrétního opatření obecné povahy, z logiky věci nelze vést za situace, kdy opatření obecné povahy, které je předmětem řízení, již bylo zrušeno. Neexistence napadeného mimořádného opatření tedy představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení bránící dalšímu pokračování v řízení.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření odpůrce a repliky navrhovatele

[3] Proti tomuto usnesení městského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že mimořádné opatření napadl v době, kdy bylo ještě platné. Návrh byl tedy podán včas, přičemž stěžovatel nemůže ovlivnit, že soud rozhodne až v době, kdy již bylo napadené mimořádné opatření zrušeno. Pokud v mezidobí došlo ke zrušení napadeného opatření obecné povahy a městský soud byl o této skutečnosti ze spisu informován, měl stěžovatele o této skutečnosti poučit a vyzvat jej ke změně návrhu na vyslovení nezákonnosti napadeného mimořádného opatření. To však městský soud neučinil a vycházel pouze z obecného tvrzení stěžovatele, že na návrhu trvá.

[5] Stěžovatel dále namítl, že bylo zasaženo do jeho práv, neboť v důsledku pochybení městského soudu nebyl návrh věcně projednán a byl odmítnut. To vše za situace, kdy stačilo ze strany městského soudu stěžovatele poučit o nutnosti změnit návrh na vyslovení nezákonnosti napadeného mimořádného opatření. Bylo zřejmé, že stěžovatel se domáhal věcného přezkumu rozhodnutí a z jeho pohledu bylo nerozhodné, zda bude jako nezákonné zrušeno nebo bude jeho nezákonnost vyslovena *ex post*. Postup soudu lze v tomto ohledu považovat za přepjatý formalismus, a to navíc za situace, kdy stěžovatel nebyl o následcích neprovedené změny návrhu poučen.

[6] S ohledem na tyto skutečnosti navrhovatel navrhl zrušení napadeného usnesení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Odpůrce se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Poukázal přitom na skutečnost, že změna návrhu v projednávané věci nepřicházela v úvahu, neboť navazující mimořádné opatření již bylo vydáváno ve stavu pandemické pohotovosti, a k jeho přezkumu tedy byl příslušný Nejvyšší správní soud. Městský soud by tedy v každém případě musel návrh odmítnout.

[8] Stěžovatel v následné replice označil odpůrce za naprosto nedůvěryhodný subjekt, který jedná v rozporu se zákonem. Odpůrce nikdy během řízení nepředložil žádné podklady, z nichž napadené opatření vycházelo, neboť je zřejmě ani nemá. Stěžovatel dále uvedl, že nové mimořádné opatření je úplně stejné jako to přechodí, přičemž odpůrce jen změnil číslo jednacích z důvodu podání návrhu, aby odpadl předmět řízení.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení*.

[10] Podstatou stěžovatelových námitek je nesouhlas se závěrem městského soudu o odpadnutí předmětu řízení v důsledku zrušení napadeného mimořádného opatření a nesouhlas s postupem městského soudu, který návrh odmítl, aniž by stěžovateli umožnil provést jeho změnu.

[11] Podle dosavadní judikatury správních soudů je v případě zániku opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem namísto odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu

pokračování

neodstranitelného nedostatku podmínky řízení (§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). V tomto směru je možné odkázat například na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 - 98, podle něhož „*přestože tedy v době podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy byla splněna podmínka řízení spočívající v existenci jeho předmětu, předmět řízení v jeho průběhu odpadl. Nejvyšší správní soud přitom nemůže zrušit napadené opatření obecné povahy, které v mezidobí přijetím ZÚR Středočeského kraje (zaniklo - doplnění provedl NSS) ze zákona. Zároveň zákon neumožňuje soudu, aby o takovém opatření obecné povahy rozhodl deklaratorně v tom smyslu, zda jeho napadená část byla v souladu se zákonem.*“ Rovněž v usnesení ze dne 19. 5. 2011, č. j. 8 Ao 8/2011 - 129, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy v době jeho formální existence a platnosti. Před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ovšem bylo napadené rozhodnutí pravomocně zrušeno v jiném, shora vymezeném, řízení (zkráceném přezkumném - doplnění provedl NSS). Na základě této skutečnosti tedy odpadl předmět řízení o tomto návrhu.*“ Závěr o neodstranitelné překážce řízení spočívající ve zrušení opatření obecné povahy, které bylo předmětem soudního přezkumu, byl přitom vysloven v situacích, kdy toto opatření bylo zrušeno bez náhrady (věc sp. zn. 8 Ao 8/2011) nebo přijetím opatření zavádějícího obsahově novou právní regulaci po dlouhém časovém intervalu více než pěti let (věc sp. zn. 8 Ao 6/2010).

[12] V případech nahrazení jednoho opatření obecné povahy obsahově obdobným opatřením obecné povahy v časovém intervalu, který reálně znemožnil soudní přezkum prvního opatření, však dospěla judikatura Nejvyššího správního soudu k závěru o nutnosti připuštění změny původního návrhu na zrušení prvního opatření podle § 95 odst. 2 občanského soudního řádu za přiměřeného použití § 64 s. ř. s., neboť pokud by tak krajský soud neučinil a návrh odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního opatření obecné povahy, porušil by tím právo na spravedlivý proces a na účinnou soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (srov. kupř. rozsudky ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44, a ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 191/2020 - 45).

[13] Právě taková situace nastala i v projednávané věci, neboť napadené opatření obecné povahy bylo s účinností od 12. 4. 2021 zrušeno a nahrazeno obsahově obdobným opatřením obecné povahy od půlce ze dne 6. 4. 2021 č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN. Nicméně toto nové mimořádné opatření již bylo vydáno ve stavu pandemické pohotovosti. Podle § 1 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), byl totiž tento stav vyhlášen vstupem pandemického zákona v účinnost, k čemuž došlo dne 27. 2. 2021. Podle ustanovení § 13 odst. 1 věty první pandemického zákona přitom platí, že *k projednání návrhu podle soudního řádu správního na zrušení mimořádného opatření podle tohoto zákona nebo mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví ve stavu pandemické pohotovosti, jejichž účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které mají celostátní působnost, je příslušný Nejvyšší správní soud, pokud mimořádné opatření vydalo ministerstvo.*

[14] Z textu nového mimořádného opatření vyplývá, že bylo vydáno podle § 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. K jeho přezkumu tedy byl s ohledem na výše uvedená zákonná ustanovení příslušný Nejvyšší správní soud, o čemž svědčí i skutečnost, že jej přezkoumal v řízení ukončeném rozsudkem ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, v němž konstatoval nezákonnost tohoto opatření obecné povahy. I kdyby tedy městský soud připustil změnu návrhu na zrušení nového mimořádného opatření (či některého z opatření vydaných následně), nemohl by změněný návrh projednat, neboť by k tomu nebyl věcně příslušný.

[15] Stejně tak by městský soud nemohl věcně projednat návrh, jímž by se stěžovatel domáhal vyslovení nezákonnosti již zrušeného mimořádného opatření. Tuto pravomoc totiž městský soud

nemá, neboť soudní řád správní mu ji nepřiznává a pandemický zákon ji svěřuje jen Nejvyššímu správnímu soudu ve vztahu k mimořádným opatřením vydávaným za stavu pandemické pohotovosti. Ani touto změnou návrhu by tedy stěžovatel nemohl dosáhnout věcného posouzení zákonnosti již zrušeného mimořádného opatření městským soudem.

[16] V demokratickém právním státě totiž není možné, aby si soudy nepřijatelně extenzivním výkladem procesních předpisů rozšiřovaly své pravomoci. Soudní řád správní neumožňuje správním soudům vydání deklaratorního výroku o nezákonnosti v případě již zrušeného opatření obecné povahy. Jak vyplývá již z výše citovaných judikátů, Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že v případě zrušení napadeného opatření není možné v řízení nadále pokračovat. Je tomu tak proto, že § 101d odst. 2 s. ř. s. v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy stanoví, že *dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou 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, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.* Soud má tedy v tomto řízení v zásadě dvě možnosti, jak ve věci meritorně rozhodnout, a to buď návrh zamítne, nebo zruší (část) opatření obecné povahy. V okamžiku, kdy však celé opatření obecné povahy již bylo zrušeno odpůrcem, nepřichází druhá možnost pojmově v úvahu, neboť nelze zrušit to, co již bylo zrušeno. Pokračování v řízení za těchto okolností tak ztrácí smysl.

[17] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že odmítnutí stěžovatelova návrhu nemohlo představovat zásah do jeho práv, neboť za daných okolností neexistovala žádná možnost, jak se po zrušení napadeného mimořádného opatření domoci jeho věcného přezkumu. I když tedy Nejvyšší správní soud má obecně za to, že odmítnutí návrhu by mělo předcházet poučení o možnosti jeho případné změny, v projednávané věci v absenci takového poučení nelze spatřovat pochybení, neboť žádná změna návrhu reálně nepřicházela v úvahu.

[18] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani se stěžovatelovou námitkou, že odpůrce napadené mimořádné opatření účelově nahradil identickým novým mimořádným opatřením jen proto, aby zabránil věcnému projednání stěžovatelova návrhu. Uvedená dvě opatření obecné povahy se totiž neliší jen číslem jednacím, jak tvrdí stěžovatel. Kromě změny některých časových údajů spojených s okamžikem vstupu v účinnost totiž nové mimořádné opatření obsahuje i některé věcné odlišnosti. Oproti napadenému mimořádnému opatření jím byla kupříkladu rozšířena povinnost nosit respirátor (nikoliv jen roušku) i ve školách, s výjimkou škol základních, a rovněž byly zrušeny do té doby platné výjimky z povinnosti nosit ochranu úst pro žáky a studenty. Nové mimořádné opatření též upřesnulo, že *„žáci nebo studenti, kteří konají praxi, praktické vyučování nebo praktickou přípravu na pracovišti právnických či fyzických osob, se řídí pravidly uplatňovanými pro zaměstnance na tomto pracovišti“*. Uvedené nově stanovené povinnosti přitom zasáhly do práv desítek tisíc jednotlivců, takže z ničeho nevyplývá, že vydání nového mimořádného opatření bylo motivováno snahou zabránit soudní kontrole napadeného mimořádného opatření ve vztahu k stěžovateli.

[19] Lze tedy konstatovat, že napadené usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu bylo zákonné, a proto nebyl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současné podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo

pokračování

na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a odpůrci v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. září 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu