



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Nezávislé Odbory Teva Czech Industries**, IČO: 014 58 108, se sídlem Ostravská 305/29, Opava, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 375/4, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2021, č. j. 11 A 168/2021 - 56,

**t a k t o :**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2021, č. j. 11 A 168/2021 – 56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se žalobce domáhal ochrany před povinnostmi a zákazy vyplývajícími z mimořádných opatření žalovaného ze dne 1. 3. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-16/MIN/KAN, a ze dne 14. 5. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-28/MIN/KAN, které dopadají na zaměstnance v souvislosti s podrobením se testům na přítomnost viru či antigenu viru SARS-CoV-2. Stěžovatel s poukazem na rozsudek ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016 – 86, v němž Nejvyšší správní soud mimo jiné vyslovil, že i nečinnost žalovaného za situace, kdy byl povinen konat, je nezákonným zásahem za splnění dalších podmínek uvedených v rozsudku NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, uvedl, že analogicky je potřeba zhodnotit zásah do práv zaměstnanců v důsledku trvání mimořádného opatření žalovaného ze dne 1. 3. 2021. Míru omezení plynoucí z mimořádných opatření žalovaného označil žalobce za nepřiměřenou a neproporcionální. Vyjádřil přesvědčení, že žalovaný nezohlednil aktuální epidemiologickou situaci ohledně nemoci covid-19 podle § 3 odst. 1 a odst. 7 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění Covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „pandemický zákon“).

[2] Žalobce tuto žalobu podal u Nejvyššího správního soudu, který usnesením ze dne 21. 6. 2021, č. j. Na 130/2021 – 38, rozhodl o postoupení věci věcně a místně příslušnému Městskému soudu v Praze.

[3] Městský soud v Praze žalobu odmítl v záhlaví uvedeným usnesením. Konstatoval, že z podané žaloby vyplývá, že tvrzený zásah spočívá v povinnostech a zákazech uvedených v mimořádných opatřeních, které postihovaly v určitém období zaměstnance společnosti Teva Czech Industries s. r. o. Žalobce v žalobě tedy zaměřuje své výhrady proti dopadu právní regulace povinností a zákazů, které byly stanoveny formou mimořádných opatření; konkrétně nesouhlasí s důvody, které žalované správní orgány k této regulaci vedly a které vyplývají z odůvodnění těchto opatření. Napadená mimořádná opatření svou úpravou zasahují plošně povinnosti všech zaměstnanců, zaměstnavatelů (nejen společnosti Teva Czech Industries s. r. o.), dále osob samostatně výdělečně činných i poskytovatelů zdravotních služeb nebo orgánů veřejného zdraví na území České republiky v souvislosti s testováním proti onemocnění Covid-19. Z obsahu žalobního tvrzení však nevyplývá, že by žalovaný vůči žalobci konkrétně zasáhl a bylo jednáno přímo proti němu.

[4] Judikatura se ustálila na závěru, že proti abstraktní právní regulaci (obecným účinkům) vydaného mimořádného opatření (resp. opatření obecné povahy) se bez přímého zasažení práv nelze úspěšně bránit individuální zásahovou žalobou. Právní (obecné) účinky mimořádného opatření tak nemohou představovat individuální nezákonný zásah (viz zejm. rozsudky NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 – 100, a ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 – 80). Na základě výše uvedeného městský soud dospěl k závěru, že napadené jednání žalovaného, spočívající toliko v právní úpravě povinností a zákazů zaměřené na celospolečenskou ochranu před onemocněním Covid-19 inkorporované do opatření obecné povahy, které má zčásti povahu právního předpisu, nemůže být právně kvalifikováno jako nezákonný zásah, neboť není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., a tedy ani žalovanému nepřísluší postavení správního orgánu, který by provedl zásah. Městský soud uzavřel, že jednání žalovaného nemůže být předmětem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem pokynem nebo donucením podle § 82 s. ř. s., a žalobu proto odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Uvedl, že cílem podaného návrhu nebyl přezkum mimořádného opatření, ale posouzení jeho dopadů za situace, kdy opatření zůstalo v platnosti příliš dlouho. V žalobě vysvětlil, proč je podle jeho názoru přípustná zásahová žaloba proti určitým důsledkům mimořádného opatření. Napadal nikoli samotné mimořádné opatření, ale nečinnost žalovaného, který mimořádné opatření nechal bez zásadních změn působit na žalobce a zaměstnance, které jako odborová organizace zastupuje, po zbytečně a neúměrně dlouhou dobu. Spoukazem na nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, a rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016 – 86, stěžovatel uvedl, že judikatura NSS připouští možnost ochrany před dopady opatření obecné povahy prostřednictvím zásahové žaloby. Postup městského soudu tak je odepřením přístupu k soudu. V posuzovaném případě je třeba postupovat analogicky, neboť také on musí mít možnost napadat neúměrně dlouho trvající povinnosti stanovené mimořádnými opatřeními, a to zejména s ohledem na § 3 odst. 7 pandemického zákona. Městskému soudu vytknul, že se nevypořádal se stěžovatelem uplatněnou argumentací, a jeho rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné. Městským soudem odkazovaná judikatura, podle níž účinky mimořádného opatření nemohou představovat individuální nezákonný zásah, se vztahuje k odlišné situaci a není na posuzovanou věc použitelná. Jednalo se totiž o případ, kdy se žalobci snažili najít cestu pro zajištění soudního přezkumu mimořádných opatření, která již byla zrušena.

pokračování

Ve druhém případě se navíc jednalo o přezkum krizového opatření a usnesení o vyhlášení nouzového stavu. Stěžovatelem namítaná nečinnost žalovaného, který zbytečně nechal mimořádné opatření v platnosti, přestože pro to nebyly dány důvody, je odlišná. Žalovaný nepostupoval podle § 3 odst. 7 pandemického zákona. Stěžovatel uzavřel, že jakýkoliv jiný postup, než věcné projednání žaloby, by byl popřením práva na přístup k soudu.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační souhlasil s napadeným usnesením. Žalobce fakticky napadá samotná mimořádná opatření. Ta však nejsou nezákonným zásahem, jelikož jejich přezkumu se lze domáhat návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2013, sp. zn. 8 Aps 2/2013, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020. K projednání návrhu na zrušení mimořádného opatření podle pandemického zákona je příslušný Nejvyšší správní soud. Není proto možné, aby se žalobce domáhal prostřednictvím zásahové žaloby toho, aby Městský soud v Praze přikázal žalovanému zrušit či změnit mimořádné opatření.

[7] Stěžovatel v replice uvedl, že nenapadá mimořádná opatření žalovaného, ale zásahovou žalobou napadá nečinnost žalovaného. Poukázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 104, které vyložilo, proti jakým úkonům zásahová žaloba chrání. Je z něj přitom zřejmé, že nezákonný zásah veřejné správy nemusí mít pouze formu aktivního jednání, ale může mít i podobu opomenutí určitého jednání.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti stěžovatele a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost stěžovatele je důvodná.

[10] Podle § 3 odst. 7 pandemického zákona *[m]inisterstvo a krajská hygienická stanice mimořádná opatření vydaná podle § 2 odst. 4 nejméně jednou za 2 týdny od jeho vydání přezkoumá. Pokud pominuly nebo se změnilы důvody pro vydání mimořádného opatření podle § 2 odst. 2, ministerstvo nebo krajská hygienická stanice jej bezodkladně zruší nebo změní; v případě změny mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 se odstavce 1 až 6 použijí obdobně, v případě zrušení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 se použije odstavec 6 obdobně.*

[11] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení, zda městský soud postupoval správně, když žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu, že jednání žalovaného, které stěžovatel napadl, nemůže být předmětem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem pokynem nebo donucením podle § 82 s. ř. s.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve k námitce stěžovatele konstatuje, že nelze považovat napadené usnesení městského soudu za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Ačkoliv je odůvodnění usnesení městského soudu poměrně stručné, z kasační stížností napadeného usnesení je patrné, z jakých důvodů městský soud žalobu odmítl.

[13] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že si je vědom judikatury zmíněné městským soudem (rozsudky zdejšího soudu ze dne č. j. 8 As 34/2020 – 100 a č. j. 5 As 138/2020 – 80), z níž vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže být zásahem a že se proti

jeho vydání či důsledkům nelze bránit zásahovou žalobou. Žalobce se v podané žalobě (jak vyplývá z jejího petitu) domáhal mj. ochrany proti zásahu žalovaného spočívajícím v tom, že zaměstnanci společnosti Teva Czech Industries s. r. o. jsou od 8. 6. 2021 (tj. od podání žaloby) nadále podrobeni povinnosti 1x za 7 dnů se testovat na přítomnost viru či antigenu viru SARS-CoV-2 a v případě, že se tomuto nepodrobí, tak se jim zakazuje přítomnost na pracovišti, jakož i dalším povinnostem vyplývajícím z výše uvedených mimořádných opatření žalovaného. Stěžovatel touto částí žaloby brojil proti důsledkům předmětných mimořádných opatření, které však nemohou podle výše uvedené judikatury zdejšího soudu představovat nezákonný zásah. V tomto rozsahu bylo na místě žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. proto, že napadené jednání žalovaného z povahy věci nemůže být zásahem. Městský soud tedy v této části žalobu správně odmítl.

[14] Stěžovatel se však v žalobě dále domáhal toho, aby městský soud žalovanému zakázal pokračovat v nezákonném zásahu spočívajícím v tom, že žalovaný nezohlednil aktuální epidemiologickou situaci ohledně nemoci Covid - 19 a znění § 3 odst. 1 a odst. 7 pandemického zákona. Stěžovatel také navrhl, aby městský soud žalovanému přikázal změnit či zrušit mimořádné opatření ze dne 1. 3. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-16/MIN-KAN, aby byla zohledněna aktuální epidemiologická situace dle § 3 odst. 1 a odst. 7 pandemického zákona, a tedy aby mimořádné opatření bylo ve vztahu k zaměstnancům v Moravskoslezském kraji, zejména pak zaměstnancům společnosti Teva Czech Industries s.r.o. zrušeno, zejména pokud jde o povinnost podrobit se 1x za 7 dní testu na přítomnost viru či antigenu viru SARS-CoV-2.

[15] V kasační stížnosti stěžovatel dále zdůraznil, že cílem podaného návrhu bylo posouzení dopadů mimořádného opatření za situace, kdy zůstalo v platnosti příliš dlouho. Zdůraznil, že napadal nikoli samotné mimořádné opatření, ale nečinnost žalovaného, který mimořádné opatření ponechal bez zásadních změn působit na stěžovatele a jeho členy (zaměstnance) po neúměrně dlouhou dobu. Stěžovatel poukázal na § 3 odst. 7 pandemického zákona a vyjádřil přesvědčení, že musí mít možnost napadat neúměrně dlouho trvající povinnosti stanovené mimořádnými opatřeními.

[16] Z uvedené argumentace stěžovatele vyplývá, že nezákonný zásah spatřoval také v tom, že žalovaný nepostupoval podle § 3 odst. 7 pandemického zákona, resp. byl nečinný v rozporu s tímto ustanovením. Postup žalovaného při posouzení, zda pominuly nebo se změnilы důvody pro vydání mimořádného opatření podle tohoto ustanovení pandemického zákona, přitom není a nemůže být důsledkem mimořádného opatření. Důsledkem mimořádného opatření jsou totiž především jednotlivé povinnosti uložené mimořádným opatřením. Na posouzení toho, zda žalovaný postupoval v souladu § 3 odst. 7 pandemického zákona, proto nelze aplikovat výše uvedenou judikaturu zdejšího soudu, podle které opatření obecné povahy nemůže být nezákonným zásahem a nelze se proti jeho důsledkům bránit zásahovou žalobou. Přílehlavý je naproti tomu poukaz stěžovatele na rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016 – 86, v němž zdejší soud mimo jiné vyslovil, že i nečinnost, nekonání (tj. omisivní jednání) žalovaného – nevydání regulačního plánu - za situace, kdy byl povinen konat, je za splnění dalších podmínek nezákonným zásahem. Stejně tak lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, v němž konstatoval, že zásahem může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. či osvědčení. Za opodstatněnou považuje Nejvyšší správní soud argumentaci stěžovatele, že musí mít s ohledem na § 3 odst. 7 pandemického zákona možnost napadat neúměrně dlouho trvající povinnosti stanovené mimořádnými opatřeními.

pokračování

[17] Nejvyšší správní soud tak má na základě výše uvedeného za to, že v posuzované věci nebylo na místě žalobu odmítnout v části, v níž stěžovatel namítal nezákonný zásah spočívající v nečinnosti žalovaného při postupu (zohledňování aktuální situace) podle § 3 odst. 7 pandemického zákona, který žalovanému ukládá změnit či zrušit mimořádné opatření, změnilo-li se důvody pro jeho vydání. Městský soud se měl (při zjištění, že jsou naplněny další podmínky pro existenci nezákonného zásahu) zabývat tím, zda žalovaný postupoval v souladu s § 3 odst. 7 pandemického zákona, resp. zda v rozporu s tímto ustanovením nebyl nečinný v situaci, kdy mu zákon ukládá konat (přezkoumávat, zda pominuly nebo se změnily důvody pro vydání mimořádného opatření) a zda se takovouto případnou nečinností (omisivním jednáním) dopustil nezákonného zásahu.

[18] Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že při posouzení, zda se žalovaný dopustil nezákonného zásahu tím, že nepostupoval v souladu s § 3 odst. 7 pandemického zákona, je třeba, aby soud postupoval uvážlivě a zdrženlivě. Je totiž třeba respektovat určitou diskreci správního orgánu při postupu podle § 3 odst. 7 pandemického zákona. Na městském soudu bude, aby postup žalovaného zhodnotil a přezkoumal primárně z hlediska, zda se žalovaný nedopustil excesu (např. úplného ignorování své povinnosti přezkoumávat, zda pominuly nebo se změnily důvody pro vydání mimořádného opatření), resp. zda při plnění své povinnosti vyplývající z uvedeného ustanovení pandemického zákona nepostupoval zcela nerozumně.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[19] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. května 2022

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu