

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila ve věci

navrhovatele: **Ing. F. Č.**

bytem xxx, xxx

zastoupen advokátem JUDr. Adamem Černým

sídlem Dřevná 382/2, Nové Město, 128 00 Praha

proti

odpůrcům: **1) Ministerstvo zdravotnictví**

sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2

2) Vláda České republiky

sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1

v řízení

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v účincích některých mimořádných opatření odpůrce 1) a krizových opatření odpůrce 2)

a návrhu na zrušení opatření obecné povahy:

mimořádného opatření odpůrce 1) ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN a

ochranného opatření odpůrce 1) ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN,

takto:

- I. Návrh, jímž se navrhovatel domáhá zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN a ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, **se vylučuje** k samostatnému projednání.
- II. Návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN a ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení
- IV. Navrhovateli **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 10 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Městského soudu v Praze k rukám JUDr. Adama Černého, advokáta.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v účincích některých mimořádných opatření odpůrce 1) a krizových opatření odpůrce 2), a návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne **7. 12. 2020**, č. j. MZDR 15757/2020-

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š..

43/MIN/KAN a ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne **4. 1. 2021**, č. j. MZDR 20599/2020-46/MIN/KAN (opatření obecné povahy).

2. Opatření byla vydána podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, (dále jen „**zákon o ochraně veřejného zdraví**“), k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené koronavirem SARS-CoV-2. Prvním z uvedených opatření obecné povahy Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „**ministerstvo**“) upravilo povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest na vymezených místech a prostorách, druhým upravovalo režim překračování státní hranice.
3. Vzhledem k tomu, že v této věci je projednávána jak žaloba na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v účincích některých mimořádných opatření odpůrce 1) a krizových opatření odpůrce 2) a současně návrh na zrušení dvou opatření obecné povahy tzn. mimořádného a ochranného opatření odpůrce 1), rozhodl soud prvním výrokem tohoto usnesení o vyloučení návrhu na zrušení obou opatření obecné povahy k samostatnému projednání, zatímco řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem pokračuje pod stejnou spisovou značkou.
4. Dne 22. 2. 2021 vydalo ministerstvo nové mimořádné opatření č. j. MZDR 15757/2020-44/MIN/KAN, jímž zrušilo své mimořádné opatření ze dne 7. 12. 2020. Předmětem regulace nového opatření bylo nadále nošení ochranných prostředků dýchacích cest na vymezených místech a prostorách a jeho struktura i obsah byly s dřívějším opatřením shodné.
5. Dne 26. 2. 2021 vydalo ministerstvo další mimořádné opatření č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN, jímž zrušilo své mimořádné opatření z 22. 2. 2021. Předmětem regulace nového opatření je opět nošení ochranných prostředků dýchacích cest na vymezených místech a prostorách a jeho struktura i obsah jsou s dřívějším opatřením shodné.
6. Dne 1. 2. 2021 vydalo ministerstvo nové ochranné opatření č. j. MZDR 20599/2020-51/MIN/KAN, jímž zrušilo své ochranné opatření ze dne 4. 1. 2021. Předmětem regulace nového opatření je opět úprava režimu překračování státní hranice a jeho struktura i obsah jsou s dřívějším opatřením shodné.
7. Dne 3. 2. 2021 vydalo ministerstvo další ochranné opatření č. j. MZDR 20599/2020-53/MIN/KAN, jímž zrušilo ochranné opatření z 1. 2. 2021. Předmětem regulace nového opatření je opět úprava režimu překračování státní hranice a jeho struktura i obsah byly s dřívějším opatřením shodné.
8. Dne 14. 2. 2021 vydalo ministerstvo další ochranné opatření č. j. MZDR 20599/2020-56/MIN/KAN, jímž zrušilo své ochranné opatření z 3. 2. 2021. Předmětem regulace nového opatření je opět úprava režimu překračování státní hranice a jeho struktura i obsah byly s dřívějším opatřením opět shodné.
9. Dne 3. 4. 2021 vydalo ministerstvo další ochranné opatření č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, jímž zrušilo své mimořádné opatření z 14. 2. 2021. Předmětem regulace nového opatření je opět úprava režimu překračování státní hranice a i když nově přijaté opatření částečně zmírnilo režimová opatření spjatá se vstupem na území české republiky, návrhem uplatněné důvody trvají, neboť byl pouze zúžen okruh zemí, u kterých se při návratu z nich vyžaduje absolvování testování před vstupem do ČR.
10. Navrhovatel reagoval na tento vývoj návrhy na změnu svého původního návrhu, naposled v **podání ze dne 6. 4. 2021**, způsobem uvedeným ve výrokové části tohoto usnesení. Navrhovatel si byl vědom toho, že nemůže dosáhnout zrušení již zrušeného opatření obecné povahy, proto jednoznačně vyjádřil svou vůli, aby byla zrušena toliko k datu podání aktuálně účinná opatření, to znamená mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne **26. 2. 2021**, č. j. **MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN** a ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne **3. 4. 2021**, č. j. **MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN**.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š..

11. Soud připomíná, že podle ustálené praxe správních soudů je podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy existence napadeného aktu, přičemž nedostatek této podmínky řízení nelze v rámci řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. odstranit. V případě zániku opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem je totiž namísto odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
12. Tyto závěry lze odvodit např. z usnesení NSS č. j. 8 Ao 6/2010-98 z 26. 9. 2012, podle nichž *„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 – doplněno soudem) 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“*. Obdobně lze poukázat na usnesení NSS č. j. 8 Ao 8/2011-129 z 19. 5. 2011, v němž 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, sbora vymezeném, řízení. Na základě této skutečnost tedy odpadl předmět řízení o tomto návrhu“*.
13. Podmínkou řízení o zrušení opatření obecné povahy je tedy existence napadeného aktu, přičemž nedostatek této podmínky řízení nelze v rámci řízení podle § 101a s. ř. s. odstranit (srov. citované usnesení NSS sp. zn. 8 Ao 6/2010). Zrušit již zrušené opatření obecné povahy totiž pojmově nelze, ať již bylo zrušeno soudem či příslušným správním orgánem. Jak dále uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 2634/18 z 15. 1. 2019, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy soud nemůže ani deklarovat nezákonnost takových opatření obecné povahy. Soud pro úplnost poznamenává, že v posuzovaném případě se nejedná o situaci, kdy by mimořádná opatření z 22. 2. 2021 a 26. 2. 2021 pouze nevyvolávala právní účinky, avšak zůstala formálně nezrušena (k projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy v takových případech srov. rozsudek zdejšího soudu č. j. 18 A 22/2020-140 z 31. 8. 2020 a v něm odkazovanou judikaturu).
14. Tyto závěry byly potvrzeny rovněž v rozhodnutích správních soudů vydaných ve vztahu k obdobným (mimořádným) opatřením přijatým v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2 (srov. rozsudek NSS č. j. 6 As 88/2020-44 ze 4. 6. 2020, bod 44).
15. V souladu s dříve uvedeným tedy platí, že pokud bylo návrhem napadené opatření obecné povahy zrušeno k tomu příslušným orgánem, nelze návrh na jeho zrušení v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pro nedostatek podmínek řízení meritorně projednat.
16. Na druhé straně však NSS v rozsudku týkajícím se jiných mimořádných opatření přijatých v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2 konstatoval, že je *„zřejmé, že závěr o neodstranitelné překážce řízení spočívající ve zrušení opatření obecné povahy, které bylo předmětem soudního přezkumu, byl vysloven v situacích, kdy takové opatření bylo zrušeno bez náhrady (ve věci sp. zn. 8 Ao 8/2011) nebo přijetím opatření zavádějícího obsahově novou právní regulaci (sp. zn. 8 Ao 6/2010). V posledně uvedeném případě nelze přehlédnout ani časový aspekt obsahové změny, neboť původní a nově vydané opatření obecné povahy dělil dlouhý časový interval více než pět let“* (již citovaný rozsudek č. j. 6 As 88/2020-44). NSS přitom v bodech 46 až 63 naposled citovaného rozsudku podrobně popsal důvody, pro které uzavřel, že v případě, kdy není návrhem napadené opatření obecné povahy zrušeno bez náhrady, nýbrž je nahrazeno jiným opatřením obecné povahy upravujícím stejný okruh problematiky, nadto, navzdory případným dílčím formulačním či strukturním rozdílům, v zásadě shodným způsobem, přičemž nové opatření vyvolává v zásadě shodný zásah do veřejných subjektivních práv dotčených osob a je vydáno v rychlém časovém sledu, je třeba i přes některá specifika řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. připustit s přiměřeným použitím ustanovení o. s. ř. změnu takového návrhu. NSS v uvedeném rozsudku uzavřel, že *„z výše uvedeného je zřejmé, že první mimořádné opatření odpůrce bylo nahrazeno obsahově obdobným druhým opatřením, a to v časovém intervalu, který reálně bránil možnosti soudního přezkumu prvního opatření. Nepřipustění změny původního návrhu stěžovatelů a jeho odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š..

spočívající v neexistenci napadeného prvního mimořádného opatření představuje za této situace porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinnou soudní ochranu práv stěžovatelů ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny...“.

17. Shodný závěr připouštějící za určitých okolností změnu podaného návrhu na zrušení opatření obecné povahy v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pak plyne jak z rozhodovací praxe zdejšího soudu (srov. usnesení č. j. 18A 16/2020-136 z 16. 6. 2020 a č. j. 18A 16/2021-117 z 25. 3. 2021 nebo rozsudek č. j. 18 A 59/2020-226 z 13. 11. 2020), tak rovněž z dalšího rozsudku NSS č. j. 5 As 191/2020-45 z 18. 9. 2020. Zdejší soud pro větší stručnost na uvedené rozsudky na tomto místě odkazuje.
18. Soud ověřil, že vyslovené závěry na nynější věc dopadají, neboť mimořádné opatření a ochranné opatření, jejichž zrušení se navrhovatel původně domáhal, nebyla rušena bez náhrady; byla nahrazena opatřeními upravujícími stejný okruh problematiky v zásadě shodným způsobem s toliko minimálními odchylkami a byla vydávána v časovém intervalu, který reálně bránil možnosti soudního přezkumu opatření, a to zejména vzhledem k nejasnostem ohledně věcné příslušnosti správních soudů k projednání návrhu poté, co nabyl účinnosti zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „**pandemický zákon**“). Z těchto důvodů soud připustil opakovaně možnost měnit návrh na zrušení aktuálně účinných opatření.
19. Dne 27. 2. 2021 vstoupil v účinnost pandemický zákon, je ovšem pro další postup soudu stěžejní. Podle jeho § 1 odst. 3 věty první „[d]nem nabytí účinnosti tohoto zákona je vyhlášen stav pandemické pohotovosti.“ Zároveň podle § 13 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. V ostatních případech je k projednání návrhu příslušný krajský soud.“
20. K věcné příslušnosti soudů pro přezkum mimořádných opatření přijatých v souvislosti s epidemií COVID-19 se vyjádřil NSS v usnesení č. j. 9 Ao 1/2021-49 z 23. 3. 2021 takto (podtržení doplněno): „Ustanovení § 13 odst. 1 věty první pandemického zákona zakládá věcnou příslušnost NSS k projednání návrhu na zrušení mimořádného opatření podle § 2 pandemického zákona nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví pouze za předpokladu, že i) jeho účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku, ii) bylo vydáno Ministerstvem zdravotnictví, iii) má celostátní působnost a iv) bylo vydáno ve stavu pandemické pohotovosti. Všechny čtyři zákonné podmínky musí být splněny kumulativně. K podmínce iv) soud dodává, že citované ustanovení sice obsahuje slovní spojení „ve stavu pandemické pohotovosti“, to však nelze vytrhávat ze struktury celé věty, v souladu s níž jej nelze rozumně vztáhnout k ničemu jinému než k okamžiku vydání opatření (viz též dále).“
21. Ochranné opatření ze dne ze dne 3. 4. 2021 č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN (přechod státní hranice), jehož zrušení se navrhovatel domáhá v návrhu ze dne 6. 4. 2021 na připuštění změny původního návrhu, bylo vydáno Ministerstvem zdravotnictví Ministerstvem zdravotnictví již ve stavu pandemické pohotovosti, a to podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, s celostátní působností a k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2. K projednání návrhu na zrušení tohoto mimořádného opatření tak byl věcně příslušný Nejvyšší správní soud. I tohle posledním doplněním návrhu napadené ochranné opatření však bylo ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 4. 2021, čj. 20599/2020-73/MIN/KAN, s účinností ode dne 27. 4. 2021 zrušeno.
22. Mimořádné opatření ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN (roušky), které navrhovatel ve svém posledním podání ze dne 6. 4. 2021 požadoval zrušit, bylo taktéž rušeno, neboť dne 6. 4. 2021 vydalo ministerstvo nové mimořádné opatření č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, jímž s účinností od 12. 4. 2021 zrušilo mimořádné opatření ze dne 26. 2. 2021. Následně dne 27. 4. 2021 bylo vydáno další nyní platné mimořádné opatření čj.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š..

MZDR 15757/2020-49/MIN/KAN, které ale až s účinností ode dne 3. 5. 2021 ruší mimořádné opatření ze dne 6. 4. 2021.

23. Odlišnosti mimořádných opatření přijatých mimo stav pandemické pohotovosti oproti mimořádným opatřením přijatým v tomto stavu, jakož i odlišnosti jejich soudního přezkumu, ostatně zdůraznil také NSS v již citovaném usnesení sp. zn. 9 Ao 1/2021-49: „*Pandemický zákon tudíž zakotvil zvláštní pravidla pro vydávání mimořádných opatření ve stavu pandemické pohotovosti. Týmž zákonem zakotvená zvláštní pravidla soudního přezkumu mimořádných opatření (§ 13) se nutně týkají následné soudní kontroly právě jen této činnosti veřejné správy. Jinak řečeno zvláštní pravidla soudní kontroly dopadají jen na zákonem vymezenou činnost veřejné správy ve stavu pandemické pohotovosti. To platí tím spíše, že soudní přezkum podle § 13 pandemického zákona je již na první pohled v některých základních ohledech pro navrhovatele méně příznivý než soudní přezkum podle § 101a a násl. s. ř. s., především zavádí výrazně kratší lhůtu pro podání návrhu (jeden měsíc oproti jednomu roku) a v některých případech nepřipouští možnost podání kasační stížnosti.*“ Tyto okolnosti podporují názor, že v řízení o původním návrhu na zrušení opatření vydaného mimo stav pandemické pohotovosti nelze pokračovat na základě záměny napadeného mimořádného opatření, pokud bylo toto nové opatření vydáno už ve stavu pandemické pohotovosti.
24. Na tomto místě soud zdůrazňuje, že navrhovateli nebude tímto postupem nijak ztížen přístup k soudu, neboť návrh na zrušení každého opatření ministerstva vydaného za účinnosti pandemického zákona, tj. od 27. 2. 2021, může být podán u Nejvyššího správního soudu, a to v souladu s § 13 odst. 2 pandemického zákona do 1 měsíce ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. To se tedy vztahuje na aktuálně účinné mimořádné opatření ze dne 6. 4. 2021 č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, (roušky) a ochranné opatření ze dne 26. 4. 2021, čj. 20599/2020-73/MIN/KAN (přechod státních hranic).
25. Shrnutí obě opatření obecné povahy, jejichž zrušení se navrhovatel v poslední úpravě petitu domáhal, byla ke dni rozhodování soudu ministerstvem zdravotnictví již zrušena, proto návrh na jejich zrušení není možné pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení meritorně projednat. Soud proto tento návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. druhým výrokem odmítl.
26. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 3 větou první s. ř. s. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.
27. Čtvrtým výrokem byl žalobci v souladu s § 10 odst. 3 větou poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, vrácen zaplacený soudní poplatek za obě opatření obecné povahy (2x5000,- Kč). **Soud vyzývá žalobce, aby obratem sdělil číslo účtu, na které mu má být poplatek vrácen.**

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š..

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 30. dubna 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š..