

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatele: **nezl. A. F.**, zast. zákonným zástupcem Ing. J. F., proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o návrhu na zrušení bodů I/5. a I/14. opatření obecné povahy odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-1/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Změna návrhu, spočívající v jeho rozšíření o požadavek, aby Nejvyšší správní soud zrušil body I/5. a I/14. mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví České republiky ze dne 12. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-2/MIN/KAN, včetně jejich odůvodnění a pozbude-li uvedené mimořádné opatření v průběhu řízení platnosti, aby Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, **se nepřípouští**.
- II. Změna návrhu, spočívající v jeho rozšíření o požadavek, aby Nejvyšší správní soud zrušil body I/5. a I/14. mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví České republiky ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-3/MIN/KAN, včetně jejich odůvodnění a pozbude-li uvedené mimořádné opatření v průběhu řízení platnosti, aby Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, **se nepřípouští**.
- III. Návrh na předběžné opatření s žádostí, aby žalovanému byla uložena povinnost neprodleně přijmout taková opatření, která žalobci a všem jeho spolužákům umožní prezenční výuku v mateřské škole, **se zamítá**.
- IV. Žalobci se ukládá, aby zaplatil soudní poplatek za návrh na nařízení předběžného opatření ve výši **1.000 Kč** České republiky na účet Nejvyššího správního soudu **do 3 dnů** od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatel se návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 8. 4. 2021 domáhal zrušení bodů I/5. a I/14. opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví

České republiky ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-1/MIN/KAN (dále jen „původní mimořádné opatření“), včetně odůvodnění uvedených bodů. Současně požadoval, aby kasační soud odpůrci zakázal mimořádným opatřením omezovat prezenční výuku v mateřských školách jinak než v nezbytně nutném rozsahu a jen pokud žalovaný jednoznačně prokáže, že navýšení epidemiologického rizika oproti stavu bez prezenční výuky v mateřských školách nepřináší větší škody na právu na vzdělání dětí než omezení prezenční výuky. Navrhl také předběžné opatření s požadavkem, aby žalovanému byla uložena povinnost neprodleně přijmout taková opatření, která žalobci a všem jeho spolužákům umožní prezenční výuku v mateřské škole.

[2] Podáními ze dnů 14. 4. 2021 a 21. 4. 2021 navrhovatel postupně učinil opakovanou změnu tohoto návrhu. Ta spočívá v jeho rozšíření tak, že vedle požadavku na zrušení bodů I/5. a I/14. původního mimořádného opatření a zákazu omezovat mimořádným opatřením prezenční výuku v mateřských školách nově požaduje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl též o zrušení bodů I/5. a I/14. dalších dvou v mezidobí vydaných mimořádných opatření ze dne 12. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-2/MIN/KAN (dále také jen „druhé mimořádné opatření“) a ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-3/MIN/KAN (dále také jen „třetí mimořádné opatření“; druhé a třetí mimořádné opatření dále také společně jen „nová mimořádná opatření“) a pozbydou-li nová mimořádná opatření v průběhu řízení platnosti, aby Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“).

[3] Původní žalobní návrh týkající se původního mimořádného opatření navrhovatel v podání ze dne 14. 4. 2021 dále doplnil tak, že požaduje, aby Nejvyšší správní soud i o něm rozhodl v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona za předpokladu, že pozbude původní mimořádné opatření v průběhu řízení platnosti. Uvedené doplnění Nejvyšší správní soud neposoudil jako změnu původního návrhu s ohledem na skutečnost, že uvedený požadavek vyplývá přímo z § 13 odst. 4 pandemického zákona. Ve vztahu k původnímu mimořádnému opatření tudíž o tomto doplnění Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval.

[4] Podle § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s., *obsahuje-li návrh tyto náležitosti (obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s. – poznámka soudu), nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadané části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body.*

[5] Nejvyšší správní soud dospěl s ohledem na citovaný § 101b odst. 2 větu druhou s. ř. s. po posouzení žádosti o změnu návrhu k závěru, že předpoklady pro aplikaci postupu podle § 95 o. s. ř., jenž se v soudním řízení správním užije přiměřeně ve smyslu § 64 s. ř. s., nejsou splněny.

[6] Z citovaného § 101b odst. 2 s. ř. s. mimo jiné vyplývá, že návrh nelze rozšiřovat o další návrhové body. Právě toho se však navrhovatel svými návrhy ze dnů 14. 4. 2021 a 21. 4. 2021 domáhá. Požaduje rozšířit předmět soudního přezkumu tak, že vedle vytčených částí původního mimořádného opatření požaduje přezkoumat i vytčené části dvou nových mimořádných opatření. Odkazuje na skutečnost, že text vytčených bodů nových

pokračování

mimořádných opatření, jejichž zrušení se domáhá, se neliší. Stejně tak se nikterak neliší odůvodnění původního a druhého mimořádného opatření, jež obě odkazují na stejné průzkumy a data bez jakékoliv aktualizace v čase. Odůvodnění bodu I/5. třetího mimořádného opatření se naopak zcela změnilo tak, že je absolutně nepřezkoumatelné.

[7] Jakkoliv uvedená tvrzení navrhovatele kasační soud nerozporuje, nelze přehlednout, že odpůrce přistoupil k úpravě provozu v mateřských školách s účinností od 19. 4. 2021 druhým mimořádným opatřením a původní mimořádné opatření k tomuto dni zrušil (viz čl. II nového mimořádného opatření). Stejně tak učinil i ve vztahu k druhému mimořádnému opatření, které s účinností od 26. 4. 2021 zruší a nahradí v pořadí třetím mimořádným opatřením. Předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu v takovém případě (zrušení opatření obecné povahy, kterým je i mimořádného opatření) dovozovala nedostatek podmínek řízení, jehož důsledkem bylo odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu přezkumu (viz usnesení ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 - 98, nebo usnesení ze dne 19. 5. 2011, č. j. 8 Ao 8/2011 - 129).

[8] Právní úprava přezkumu mimořádných opatření, kterou Nejvyšší správní soud uskutečňuje v souladu s § 13 odst. 1 věty první pandemického zákona podle hlavy II, dílu sedmého soudního řádu správního však na rozdíl od obecné úpravy obsažené v soudním řádu správním obsahuje speciální ustanovení týkající se přezkumu těch mimořádných opatření, která v průběhu řízení o nich pozbydou platnosti (v důsledku toho i účinnosti).

[9] A právě taková situace nastala i v souzené věci ve vztahu k původnímu mimořádnému opatření. V průběhu nynějšího řízení o jeho zrušení zahájeného návrhem navrhovatele ze dne 7. 4. 2021 bylo toto mimořádného opatření ke dni 19. 4. 2021 zrušeno. V takovém případě však přesto lze v řízení týkajícím se tohoto zrušeného mimořádného opatření pokračovat, a to v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona, jak ostatně požaduje i navrhovatel. Tedy ačkoliv byl předmět soudního přezkumu zrušen a pozbyl platnosti i účinnosti, stále se může navrhovatel domoci vyslovení jeho nezákonnosti (v širším slova smyslu). Nejvyšší správní soud tedy i zrušené mimořádné opatření (na rozdíl od obecné úpravy přezkumu opatření obecného povahy) může přezkoumat a posoudit jej z toho pohledu, zda bylo (nebo jeho část byla) v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Zjištěný nedostatek může svým rozhodnutím deklarovat. Jinými slovy, i v případě pozbytí platnosti určitého mimořádného opatření, na něž se vztahuje pandemický zákon, stále existuje předmět soudního přezkumu. Změna nastává pouze v tom, jakým způsobem o něm kasační soud může rozhodnout. Není-li již mimořádné opatření platné a bylo zrušeno, nemůže jej výrokem svého rozhodnutí zrušit, ale může deklarovat jeho nezákonnost, nezákonnost jeho vydání či překročení mezí pravomoci a působnosti ze strany toho, kdo jej vydal.

[10] Z uvedeného důvodu má kasační soud za to, že v nynější věci nelze prolomit zásadu koncentrace vyplývající z již zmíněného § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. a připustit rozšíření návrhu o další návrhové body týkající se nových mimořádných opatření. Nadto třetí mimořádné opatření dosud není ani účinné.

[11] Nejvyšší správní soud si je vědom závěrů, k nimž dospěl ohledně změny návrhu - opatření obecné povahy v případě opakovaně rušených a nahrazovaných mimořádných opatření odpůrce v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63. V něm pro takové případy nevyloučil možnost prolomení koncentrační zásady vyplývající z § 101b odst. 2 s. ř. s. a vyslovil, že *„nepřipustění změny původního návrhu stěžovatelů a jeho případné odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení by za této situace představovalo porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinnou soudní ochranu práv ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.“*

[12] V posuzované věci, jak již výše uvedeno, je tomu však poněkud jinak. Je zde totiž speciální právní úprava týkající se některých otázek v rámci přezkumu mimořádných opatření podle § 13 pandemického zákona a ani se zrušením mimořádného opatření v důsledku § 13 odst. 4 uvedeného zákona předmět řízení neodpadá. Právě v uvedeném je situace odlišná oproti té, kterou posuzoval šestý senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném rozsudku. Navrhovateli zůstává zachováno právo na přístup k soudu ohledně původního mimořádného opatření (v průběhu řízení zrušeného) a v takovém případě má soud povinnost toto mimořádné opatření věcně posoudit. Navrhovatel však současně má možnost se bránit i proti novým mimořádným opatřením, tentokrát samostatnými návrhy. I zde je jeho právo na přístup k soudu dáno.

[13] Právě pro tuto odlišnost nenachází nyní Nejvyšší správní soud důvod, aby shodně, jako to učinil šestý senát ve výše zmíněném rozsudku, připustil odchýlení se od pravidla vyplývajícího z opakovaně zmiňovaného § 101b odst. 2 s. ř. s. Ostatně i šestý senát svoje závěry, kterými odůvodňoval potřebu připuštění změny žaloby v případě v krátké době po sobě jdoucích mimořádných opatření s obdobným předmětem úpravy, doplnil tak, že *„jím prezentovaný právní názor bez dalšího neznamená obecné prolomení koncentrační zásady v řízení o zrušení opatření obecné povahy, nýbrž se jedná o výklad vztahující se k přezkumu pouze úzce vymezeného typu opatření obecné povahy – opakovaně rušených a nahrazovaných mimořádných opatření stěžovatele, u nichž navrhovatelé nemohli bez svého zavinění skutečnosti uvedené v žádosti o změnu návrhu sdělit soudu již v původním návrhu.“*

[14] Jak již výše uvedeno, mimořádná opatření (svojí povahou opatření obecné povahy) podle § 2 pandemického zákona, k jejichž přezkumu je v souladu s § 13 odst. 1 téhož zákona povolán Nejvyšší správní soud, je možno podrobit soudní kognici i poté, co pozbyla své platnosti. Přestože kasační soud nepřehlédl, že ani v tomto případě navrhovatel nemohl bez svého zavinění skutečnosti uvedené v žádostech o opakovanou změnu návrhu sdělit soudu již v původním návrhu, na rozdíl od věci řešené šestým senátem může navrhovatel pokračovat v řízení o původním návrhu a stejně tak (podle svého uvážení) se může na příslušný soud obrátit i s návrhem na přezkum nových mimořádných opatření. I v takovém řízení bude stále zachováno jeho právo na přístup k soudu, a to opět bez ohledu na to, zda také nová mimořádná opatření v průběhu řízení pozbydou platnosti.

[15] Důvody pro prolomení koncentrační zásady vyplývající z § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. tedy v souzeném případě Nejvyšší správní soud nedovodil, a proto neshledal ani podmínky pro aplikaci § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Změna návrhu na zrušení opatření obecné povahy musí být institutem zcela mimořádným a výjimečným,

pokračování

korespondujícím výjimečnosti případu, v němž je tohoto institutu užito, zejména je-li toho třeba k zamezení odepření práva navrhovatele na přístup k soudu. A o takový výjimečný případ se zde nejedná.

[16] Nad rámec shora uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že změnu návrhu podle požadavku navrhovatele nebylo možno připustit ani proto, že by v části, týkající se nových mimořádných opatření, pokud by o ně předmět řízení rozšířil, porušil zásadu zákonného soudce vyplývající z čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, ve spojení s § 41 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích a s body 6.3 a 7.3 Rozvrhu práce Nejvyššího správního soudu na rok 2021 účinného ode dne 1. 4. 2021.

[17] Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že důvody pro připuštění změny návrhu z výše uvedených důvodů neshledal, a proto tuto změnu nepřipustil. V řízení bude po právní moci tohoto usnesení pokračovat o původním návrhu ve smyslu jeho doplnění učiněného podáním navrhovatele ze dne 14. 4. 2021 (viz výše odstavce [3]).

[18] Jedná-li se o návrh na nařízení předběžného opatření, navrhovatel jej odůvodňuje obecným tvrzením o bezprostředně hrozící újmě a odkazem na princip předběžné opatrnosti, především s ohledem na riziko dlouhodobého vyčlenění ze sociálního kolektivu jeho vrstevníků, psychickou újmu ze strachu, jestli mateřská škola vůbec uzavírku přežije a nezkrachuje a on se nebude mít kam vrátit. Tvrdí také vyloučení z procesu vzdělávání, který v mateřských školách není možno nahradit dálkovou výukou.

[19] Odpůrce k návrhu na předběžné opatření namítá, že navrhovatel relevantně žádnou tvrzenou vážnou újmu nedoložil, pouze v obecné rovině tvrdí riziko dlouhodobého vyčlenění ze sociálního kolektivu a psychickou újmu způsobenou strachem, zda mateřská škola uzavírku přežije. Podle odpůrce však nelze návrhem na předběžné opatření dosáhnout téhož výsledku, jaký je žádán ve věci samé. Tak by tomu však bylo, pokud by soud návrhu na předběžné opatření vyhověl. Odpůrce má tudíž návrh na předběžné opatření za nepřipustný.

[20] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s., *byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.*

[21] Z citovaného ustanovení vyplývá, že smyslem a účelem institutu předběžného opatření je zatímní úprava poměrů účastníků, a to ve výjimečných případech, kdy v důsledku postupu správních orgánů hrozí účastníku pokračováním dosavadního stavu věcí nebo naopak jejich změnou vážná újma, tj. je-li vzhledem k okolnostem případu pravděpodobné, že taková újma nastane.

[22] Nejvyšší správní soud však může o předběžném opatření rozhodovat pouze tehdy, je-li vztaženo k tomu návrhu, který je předmětem přezkumu. Tím je však v souzené věci původní mimořádné opatření, které ale bylo ke dni 12. 4. 2021 zrušeno, není již účinné, a

tudíž nevyvolává žádné právní následky v právní sféře navrhovatele. Přítomnost dětí v mateřské škole nadále neupravuje. Současně je třeba z obecnějšího úhlu pohledu upozornit na to, že Nejvyšší správní soud nemůže uložit odpůrci obecnou povinnost k nějakému konání (jak požaduje navrhovatel), nýbrž tato povinnost se musí vztahovat k předmětu řízení a musí s ním mít bezprostřední souvislost. Tak tomu ovšem právě i vzhledem ke zrušení původního mimořádného opatření není.

[23] Současně je třeba mít na zřeteli také to, že předběžné opatření je svojí povahou opatřením mimořádným a především dočasným. Jak správně připomněl odpůrce, zpravidla nelze dosáhnout stejného výsledku, jakého se účastník domáhá ve věci samé, předběžným opatřením. Tím by totiž byla popřena zmíněná povaha tohoto institutu jako dočasného, prozatímního a naopak rozhodování o věci samé by bylo takovým předběžným opatřením předurčeno, ze své podstaty by ztratilo smysl a bylo by pouze formálním rozhodováním. Nutno přisvědčit odpůrci, že navrhovatelem uplatněný požadavek na předběžné opatření směřuje právě k takovému „konečnému“ uspořádání poměrů.

[24] S ohledem na výše uvedené se proto Nejvyšší správní soud blíže nezabýval, byť obecně tvrzenou, hrozící újmou na straně navrhovatele. Požadavek uplatněný předběžným opatřením nelze vzhledem ke zrušení původního mimořádného opatření již z podstaty věci uložit. Nejvyšší správní soud tudíž návrh na nařízení předběžného opatření zamítl jako nedůvodný.

[25] V souladu s § 4 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a položkou č. 5 Sazebníku soudních poplatků, je s podáním návrhu na předběžné opatření spojen vznik poplatkové povinnosti ve výši 1.000 Kč. Přestože navrhovatel ve svém návrhu ze dne 7. 4. 2021 požadoval osvobození od soudních poplatků, následně soudní poplatek za návrh ve věci samé uhradil a uvedl, že se vzdává tohoto požadavku na „*prominutí soudního poplatku*“. Nejvyšší správní soud proto navrhovateli uložil, aby uhradil soudní poplatek za návrh na předběžné opatření ve stanovené výši [§ 4 odst. 1 písm. h) a § 7 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb.], a to ve lhůtě 3 dnů od právní moci tohoto usnesení na účet Nejvyššího správního soudu.

[26] Soudní poplatek lze zaplatit jedním z těchto způsobů:

- vylepením kolků na vyznačené místo na tiskopisu připojenému k tomuto usnesení; vylepte vždy oba díly kolkové známky, tiskopis podepište a vraťte soudu, kolkové známky neznehodnocujte;
- bezhotovostně převodem na účet soudu číslo: **3703-46127621/0710**, vedený u České národní banky, pobočka Brno. Závazný **variabilní symbol** pro identifikaci platby lze získat na internetových stránkách www.nssoud.cz v položce Rychlé odkazy - Úhrada soudních poplatků

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

Nebude-li soudní poplatek za návrh na předběžné opatření ve stanovené lhůtě zaplacen, Nejvyšší správní soud jej bude vymáhat.

pokračování

V Brně dne 22. dubna 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu

Vyhovuji výzvě a zasílám Nejvyššímu správnímu soudu v kolkových známkách určený soudní poplatek.

ke sp. zn. 4 Ao 1/2021

podpis

.....

↓ místo pro nalepení kolkových známek ↓