

USNESENÍ

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

navrhovatele: **P. P.**
zastoupen advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 22 Brno

proti

odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4 , 128 00 Praha 2

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy žalovaného č. j. MZDR 15757/2020-44/MIN/KAN z 22. 2. 2021

takto:

- I. Změna návrhu, kterou se navrhovatel domáhá, aby soud namísto zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 15757/2020-44/MIN/KAN z 22. 2. 2021, jak navrhoval původně, zrušil mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN z 26. 2. 2021, **se nepřipouští.**
- II. Změna návrhu, kterou se navrhovatel domáhá, aby soud namísto zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 15757/2020-44/MIN/KAN z 22. 2. 2021, jak navrhoval původně, zrušil mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN z 6. 4. 2021, **se nepřipouští.**
- III. Návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 15757/2020-44/MIN/KAN z 22. 2. 2021 **se odmítá.**
- IV. Navrhovateli **se vrací** z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.
- V. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel podal 26. 2. 2021 městskému soudu návrh na zrušení mimořádného opatření (opatření obecné povahy) č. j. MZDR 15757/2020-44/MIN/KAN z 22. 2. 2021, vydaného 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. Tímto opatřením obecné povahy Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „**ministerstvo**“) upravilo povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest na vymezených místech a prostorách.

2. Dne 26. 2. 2021 vydalo ministerstvo nové mimořádné opatření č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN, jímž s účinností od 1. 3. 2021 zrušilo své mimořádné opatření z 22. 2. 2021. 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.
3. Dne 6. 4. 2021 vydalo ministerstvo nové mimořádné opatření č. j. MZDR 15757/2020-44/MIN/KAN, jímž s účinností od 12. 4. 2021 zrušilo své mimořádné opatření z 26. 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.
4. Navrhovatel reagoval na tento vývoj návrhy na změnu svého původního návrhu, naposled v podání z 20. 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 bylo zrušeno (eventuálně prohlášeno za nicotné) toliko opatření z 6. 4. 2021.
5. Podle § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „**s. ř. s.**“), nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (též jen „**o. s. ř.**“).
6. Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení. Změněný návrh je třeba ostatním účastníkům doručit do vlastních rukou, pokud nebyli přítomni jednání, při němž ke změně došlo. Podle odst. 2 téhož ustanovení soud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V takovém případě pokračuje soud v řízení o původním návrhu po právní moci usnesení.
7. 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 namíste odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
8. 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, shora vymezeném, řízení. Na základě této skutečnost tedy odpadl předmět řízení o tomto návrhu“.

9. 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.
10. 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).
11. 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.
12. 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. Nepřipuštění změny původního návrhu stěžovatelů a jeho odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení 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...“.
13. 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.

14. Soud ověřil, že vyslovené závěry na nynější věc dopadají, neboť mimořádné opatření z 6. 4. 2021:
- neruší mimořádná opatření z 22. 2. 2021 a z 26. 2. 2021 ve znění mimořádného opatření z 19. 3. 2021 bez náhrady;
 - nahrazuje jej a upravuje stejný okruh problematiky v zásadě shodným způsobem s toliko minimálními odchylkami;
 - bylo vydáno v časovém intervalu, který reálně bránil možnosti soudního přezkumu mimořádných opatření z 22. 2. 2021 a 26. 2. 2021, 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**“).
15. Právě skutečnost, že 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.“
16. 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).“
17. Mimořádné opatření, jehož zrušení se navrhovatel domáhá v návrhu z 20. 4. 2021 na připuštění změny původního návrhu, bylo vydáno Ministerstvem zdravotnictví 6. 4. 2021, tedy 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 je nepochybně věcně příslušný NSS.
18. Občanský soudní řád, jenž se vzhledem ke shora uvedenému použije subsidiárně také v soudním řízení správním, vychází při stanovení (věcné i místní) příslušnosti soudu ze zásady *perpetuatio fori*, podle níž se místní i věcná příslušnost posuzují podle okolností, které tu jsou v den zahájení řízení (§ 82 odst. 1 o. s. ř.), a takto určená příslušnost trvá až do

skončení řízení; změny skutečností rozhodných pro posouzení věcné či místní příslušnosti, jež nastanou až v průběhu řízení, jsou (nestanoví-li zákon jinak) nerozhodné.

19. Aplikací této zásady s ohledem na možnost změny žaloby v průběhu řízení se zabýval Nejvyšší soud v usnesení sp. zn. 29 Cdo 2296/2013 z 27. 2. 2014, jehož právní věta začíná takto: „*Ustanovení § 95 odst. 2, věty první, o. s. ř. brání tomu, aby okresní soud připustil změnu návrhu (žaloby), jestliže by k projednání a rozhodnutí změněného návrhu (žaloby) byl (podle ustanovení upravujících věcnou příslušnost, zejména § 9 o. s. ř.) v prvním stupni věcně příslušný krajský soud*“. Rozhodnutí bylo publikováno ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 69/2014, a to v kategorii „A“. Nejvyšší soud sice hovoří konkrétně o okresním a krajském soudu, to však toliko odráží okolnosti daného sporu a z odůvodnění je zřejmé, že se jedná o projev zásady platné i ve vztahu k dalším článkům soudní soustavy. S ohledem na § 64 s. ř. s. a absenci odchylné úpravy v tomto zákoně je třeba postupovat shodně rovněž v soudním řízení správním. Shodný názor vyjádřil zdejší soud již ve svém dřívějším usnesení č. j. 10A 24/2021-20 z 22. 3. 2021.
20. Jelikož by v důsledku připuštění změny původního návrhu, jíž se navrhovatel domáhá svým návrhem z 20. 4. 2021, již nebyl k projednání změněného návrhu věcně příslušný krajský soud, nýbrž NSS, nelze takový návrh připustit.
21. 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.*“ Také 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.
22. Na tomto místě soud zdůrazňuje, že navrhovateli nebude tímto postupem nijak ztížen přístup k soudu, neboť návrh na zrušení mimořádného opatření ministerstva z 6. 4. 2021 může být podán u NSS, a to v souladu s § 13 odst. 2 pandemického zákona do 1 měsíce ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Jelikož mimořádné opatření nabylo účinnosti 12. 4. 2021, lze návrh na jeho zrušení podat k NSS nejpozději 12. 5. 2021.
23. Mimořádné opatření z 22. 2. 2021, jehož zrušení se navrhovatel původně domáhal, již bylo zrušeno, a návrh na jeho zrušení tak není možné pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení meritorně projednat. Soud proto tento návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.
24. Připustit nelze ani změnu původního návrhu, navrženou 5. 3. 2021, kterou se navrhovatel domáhal namísto zrušení mimořádného opatření z 22. 2. 2021 zrušení mimořádného

opatření z 26. 2. 2021, neboť rovněž toto mimořádné opatření již bylo s účinností od 12. 4. 2021 zrušeno a ani v řízení o takto změněném návrhu by nebylo možné pokračovat.

25. Ustanovení § 95 odst. 2 věty druhé o. s. ř. počítá s tím, že soud bude v řízení o původním návrhu pokračovat až po právní moci usnesení o nepřipuštění návrhu na jeho změnu. Jelikož však v řízení o původním návrhu pokračovat nelze, soud v zájmu rychlosti a hospodárnosti řízení rozhodl o nepřipuštění změny návrhu a odmítnutí původního návrhu jedním usnesením.
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 návrh odmítnuta.
27. Výrok o vrácení soudního poplatku vychází z § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle nějž byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek..
28. Soudní poplatek bude navrhovateli vrácen do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a zákona o soudních poplatcích), a to na bankovní účet, z nějž byl zaplacen, pakliže navrhovatel do sedmi dnů od doručení tohoto usnesení nesdělí soudu číslo jiného bankovního účtu nebo nepožádá o vrácení soudního poplatku prostřednictvím poštovní složenky.

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.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 22. dubna 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová

předsedkyně senátu