



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupíkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelky: **R. M.**, zastoupena JUDr. Kateřinou Mullis, Ph.D., advokátkou se sídlem Na Slupi 15, Praha 2, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2021, č. j. 14 A 16/2021 - 48,

t a k t o :

- I. Výroky II., III., IV. a V. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2021, č. j. 14 A 16/2021 - 48, **se z r u š u j í**.
- II. Návrh **se o d m í t á**.
- III. Navrhovatelce **se v r a c í** soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupkyně navrhovatelky JUDr. Kateřiny Mullis, Ph.D., advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.
- IV. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatelka se návrhem ze dne 15. 12. 2020 domáhala u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) zrušení čl. I odst. 1 písm. a) a e) mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN (dále též „původní opatření“), v části týkající se zákazu pohybu a pobytu žáků a pedagogických pracovníků bez ochranných prostředků dýchacích cest v prostorách základních škol a školských zařízení. Vzhledem k tomu, že původní opatření bylo s účinností ode dne

25. 2. 2021 zrušeno a nahrazeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 22. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-44/MIN/KAN (dále též „druhé opatření“), navrhla navrhovatelka, aby městský soud připustil změnu původního návrhu a zrušil relevantní části druhého opatření. S účinností ode dne 1. 3. 2021 bylo zrušeno a nahrazeno rovněž druhé opatření. Navrhovatelka proto opět navrhla, aby městský soud připustil změnu návrhu a zrušil příslušné části mimořádného opatření odpůrce ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN (dále též „třetí opatření“).

[2] Městský soud vydal dne 17. 3. 2021 shora označené usnesení, jímž nepřipustil navrhované změny návrhu (výroky I. a II.) a výrokem III. návrh na zrušení částí původního opatření odmítl. Uvedl, že nemohl připustit změnu návrhu na zrušení částí druhého opatření, neboť toto opatření bylo v průběhu řízení před soudem zrušeno. Vyhovění danému návrhu na změnu by tedy nevedlo k věcnému projednání návrhu. Změnu návrhu na zrušení částí třetího opatření městský soud nepřipustil pro nedostatek příslušnosti k vedení řízení o takto změněném návrhu. Dovodil, že v souladu s § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „pandemický zákon“) je k vedení řízení o takto změněném návrhu (přezkumu třetího opatření) věcně příslušný Nejvyšší správní soud. Vzhledem k tomu, že nebyly připuštěny změny návrhu a původní opatření již bylo zrušeno, odmítl městský soud podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) návrh navrhovatelky z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení.

II.

[3] Navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) podala proti výrokům I. až III. usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky, které vedlo k odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.]. Stěžovatelka namítla, že městský soud měl v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63, připustit změny návrhů a neměl návrh na zrušení dosud platné části třetího opatření odmítnout z důvodu absence příslušnosti, neboť toto opatření bylo vydáno dne 26. 2. 2021, tedy ještě před nabytím účinnosti pandemického zákona. K tomu odkázala na usnesení kasačního soudu ze dne 23. 3. 2021, č. j. 9 Ao 1/2021 - 49. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud výroky I. až III. napadeného usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III.

[4] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s výroky I. a III. napadeného usnesení, neboť se opírají o neexistenci předmětu řízení. Ve vztahu k výroku II. označil kasační stížnost za důvodnou. Třetí opatření bylo vydáno před účinností pandemického zákona, a proto se městský soud měl s ohledem na závěry judikatury Nejvyššího správního soudu zabývat návrhem na připuštění změny návrhu spočívající ve zrušení relevantních částí třetího opatření a neměl tento návrh odmítnout. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Zároveň upozornil, že také třetí opatření již bylo zrušeno a nahrazeno, a to mimořádným opatřením odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-

pokračování

47/MIN/KAN (dále též „čtvrté opatření“), přičemž i toto opatření se s účinností ode dne 3. 5. 2021 ruší.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí návrhu stěžovatelky. Městský soud jej odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který takový postup umožňuje v případě, *že soud o této věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.* Městský soud vycházel z toho, že v době odmítnutí návrhu již neexistovalo původní opatření, a zároveň nebylo možné připustit navrhované změny návrhu, neboť navazující druhé opatření již bylo rovněž zrušeno a k přezkumu dalšího navazujícího (třetího) opatření byl věcně příslušný Nejvyšší správní soud.

[7] Při posouzení postupu městského soudu je nutné vycházet z rozsudků kasačního soudu ze dne 4. 7. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44, ze dne 17. 3. 2021, č. j. 5 As 368/2020 - 31, a na ně navazující judikatury. V rozsudku č. j. 6 As 88/2020 - 44 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v situacích, kdy jsou jednotlivá opatření rušena a zároveň nahrazována novými opatřeními prakticky totožného obsahu ve velmi krátkém časovém úseku, je nezbytné připustit změnu návrhu. Pokud by soud nepřipustil změnu návrhu, nedosáhl by navrhovatel na meritorní přezkum „*žádného takového opatření, protože každé by bylo zrušeno a nahrazeno novým dříve, než by o něm soud stihl rozhodnout.*“ Rozhodné přitom je mj. právě to, zda napadené opatření je nahrazeno či naopak bez náhrady zrušeno. Bylo-li by bez náhrady zrušeno, skutečně by odpadl předmět řízení, jak předpokládá konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 - 98, či ze dne 19. 5. 2011, č. j. 8 Ao 8/2011 - 129). V nyní posuzovaném případě bylo sice původní opatření zrušeno, avšak současně bylo postupně nahrazováno dalšími opatřeními, která upravovala povinnost použití předepsaných ochranných prostředků dýchacích cest.

[8] V případě prvního návrhu na změnu původního návrhu stěžovatelky městský soud správně vycházel ze skutečnosti, že rovněž druhé opatření již bylo ke dni vydání napadeného usnesení zrušeno a nahrazeno. Připuštění takové změny návrhu by tedy nemohlo vést k věcnému přezkumu, jak vyplývá z výše uvedeného rozsudku č. j. 6 As 88/2020 - 44. Nejvyšší správní soud se proto s tímto závěrem městského soudu plně ztotožňuje a konstatuje, že změnu návrhu nebylo možné připustit. Městský soud tedy správně výrokem I. napadeného usnesení změnu návrhu nepřipustil.

[9] Co se týče druhého návrhu na změnu původního návrhu stěžovatelky, městský soud jej nepřipustil proto, že se k přezkumu třetího opatření, jehož zrušení se stěžovatelka tímto druhým návrhem domáhala, nepovažoval za věcně příslušný. Problematikou možnosti připustit změnu návrhu za situace, kdy by důsledkem takového postupu měla

být změna věcné příslušnosti soudů, se zabýval Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 14. 4. 2021, č. j. 10 Ao 1/2021 - 11. Uvedl, že „*postup podle § 95 odst. 1 [Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. věty prvé žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení, pozn. soudu] je v zásadě nepřipustný v situaci, kdy by důsledkem změny návrhu měla být změna věcné příslušnosti soudu. Opět stačí zopakovat, že v takovém případě by z povahy samotné věci výsledky dosavadního řízení před krajským (městským) soudem nemohly být podkladem pro řízení o změně návrhu.*“

[10] Pro posouzení postupu městského soudu je tedy nezbytné vyřešit otázku věcné příslušnosti k přezkumu třetího opatření. Městský soud nedostatek své příslušnosti založil na § 13 pandemického zákona. Vycházel z toho, že třetí opatření bylo vydáno dne 26. 2. 2021, přičemž účinnosti nabylo dne 1. 3. 2021. Dne 27. 2. 2021 však nabyl účinnost pandemický zákon, který ve větě první § 13 stanoví, 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.* Citované ustanovení městský soud vyložil tak, že pandemický zákon „*nestanoví, že by byl Nejvyšší správní soud příslušný pouze pro přezkum mimořádných opatření, jež byla vydána ve stavu pandemické pohotovosti, nýbrž zakládá jeho příslušnost k přezkumu těchto mimořádných opatření ve stavu pandemické pohotovosti, tj. během období, v němž trvá stav pandemické pohotovosti.*“ Podle § 1 odst. 3 věty první pandemického zákona přitom platí, že *dnem nabytí účinnosti tohoto zákona [27. 2. 2021, pozn. soudu] je vyhlášen stav pandemické pohotovosti.*

[11] Nejvyšší správní soud výše uvedenému závěru městského soudu nepřisvědčil. Otázkou věcné příslušnosti v obdobných situacích se totiž již zabýval, a to v usneseních ze dne 23. 3. 2021, č. j. 9 Ao 1/2021 - 49, č. j. 7 Ao 1/2021 - 32, ze dne 24. 3. 2021, č. j. 7 Ao 2/2021 - 24, č. j. 7 Ao 3/2021 - 37, č. j. 7 Ao 4/2021 - 57 a č. j. 7 Ao 5/2021 - 39. V posledně uvedeném usnesení k aplikaci § 13 pandemického zákona přímo v případě třetího opatření (ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN) uvedl: „*Citovanou normu však není možno na nyní projednávanou věc použít. Je tomu tak proto, že pandemický zákon nabyl účinnosti dne 27. 2. 2021. Navrhovatelem napadené opatření však bylo vydáno dne 26. 2. 2021, tj. před nabytím účinnosti pandemického zákona. Od uvedeného data již napadené opatření tvořilo součást právního řádu a stanovovalo konkrétně vyjmenované povinnosti, na které byli adresáti daného opatření povinni reagovat, resp. učinit adekvátní opatření za účelem jejich splnění (srov. text napadeného opatření). Nutno dále zdůraznit, že podle samotného pandemického zákona je Nejvyšší správní soud (při splnění dalších podmínek) příslušný k projednání návrhu 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 (důraz přidán).* 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. Podle § 1 odst. 3 pandemického zákona byl přitom stav pandemické pohotovosti vyhlášen až dnem nabytí účinnosti pandemického zákona, tj. až dnem 27. 2. 2021. Napadené opatření však bylo vydáno dne 26. 2. 2021, nelze jej tedy považovat za mimořádné opatření vydané ve stavu pandemické pohotovosti (podpůrně viz i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci

pokračování

sp. zn. 9 Ao 1/2021).“ Na základě těchto úvah pak dospěl k závěru, že „*věcně příslušným k přezkumu napadeného opatření není Nejvyšší správní soud, ale krajský soud podle obecného pravidla uvedeného v § 7 odst. 1 soudního řádu správního.*“

[12] Nejvyšší správní soud nemá důvod se v nyní posuzovaném případě od citovaných závěrů odchýlit (tím spíše proto, že se týkají jednoho a téhož opatření odpůrce). Nezbyvá mu tedy než konstatovat, že městský soud byl v době vydání usnesení o odmítnutí návrhu věcně příslušný k přezkumu třetího opatření. S ohledem na uvedené proto nemohou obstát důvody, pro které městský soud nepřipustil příslušnou změnu návrhu. Ve smyslu rozsudku č. j. 6 As 88/2020 - 44 se měl městský soud zabývat tím, zda jsou splněny podmínky pro připuštění navrhované změny, a to opakované rušení a nahrazování jednotlivých opatření obecné povahy novými opatřeními prakticky totožného obsahu ve velmi krátkém časovém úseku. Třetí opatření totiž bylo ke dni vydání usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu stěžovatelky stále platné a účinné a městský soud byl věcně příslušný k jeho přezkoumání. Pokud by přitom městský soud shledal splnění výše uvedených podmínek a připustil změnu návrhu stěžovatelky, nebyl by zde důvod pro odmítnutí jejího návrhu. Nesprávný postup městského soudu při posouzení druhého návrhu stěžovatelky na změnu jejího původního návrhu má tedy vliv nejen na zákonnost výroku II. napadeného usnesení, ale i na zákonnost výroku III. napadeného usnesení (přiměřeně srovnej rozsudek č. j. 6 As 88/2020 - 44). Jinými slovy, jestliže neobstojí důvod, pro který městský soud odmítl připustit změnu původního návrhu stěžovatelky, nemůže obstát ani jeho navazující závěr o neodstranitelném nedostatku podmínek řízení.

[13] Vzhledem k výše uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jsou dány důvody pro zrušení výroků II. a III. napadeného usnesení. Za standardních okolností by bylo na místě vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení, v němž by se městský soud musel zabývat tím, zda jsou splněny podmínky pro připuštění změny návrhu, jak ji stěžovatelka požadovala ve svém podání ze dne 27. 2. 2021, tj. zda se jedná o situaci, kdy jsou opakovaně rušena a nahrazována opatření obecné povahy novými opatřeními *prakticky totožného obsahu ve velmi krátkém časovém úseku*. V řízení nicméně došlo k velmi specifické situaci. Po vydání třetího opatření nabyl účinnosti pandemický zákon a dnem nabytí jeho účinnosti byl vyhlášen stav pandemické pohotovosti. V souladu s výše uvedenými usneseními č. j. 9 Ao 1/2021 - 49, č. j. 7 Ao 1/2021 - 32, atd. tato skutečnost vede k tomu, že při zrušení třetího opatření a jeho nahrazení dalším navazujícím opatřením by byl k přezkumu takového navazujícího opatření příslušný Nejvyšší správní soud. Z usnesení č. j. 10 Ao 1/2021 - 11 pak jasně vyplývá, že z důvodu změny věcné příslušnosti by již nebylo možné v řízení před městským soudem dále pokračovat. Výsledky dosavadního řízení před městským soudem by nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. Veškerá opatření, která by bylo možné podrobit přezkumu před městským soudem, by již byla zrušena. Neexistovalo by tedy opatření, jímž by bylo možné postupem podle § 95 odst. 1 o. s. ř. nahradit původní předmět přezkumu. Další existence předmětu řízení před městským soudem je tedy od okamžiku vyhlášení stavu pandemické pohotovosti svázána s platností třetího opatření.

[14] Právě popsaná situace v posuzované věci nastala, neboť v průběhu řízení o kasační stížnosti bylo třetí opatření zrušeno a nahrazeno čtvrtým opatřením odpůrce (ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN). Zrušením třetího opatření tedy došlo

k definitivnímu odpadnutí předmětu řízení před městským soudem, což představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Jakýkoliv další věcný přezkum potenciálně napadnutelných opatření ze strany městského soudu je vyloučen s ohledem na trvající stav pandemické pohotovosti a z něj plynoucí věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu k přezkumu mimořádných opatření odpůrce. Jsou tak splněny podmínky pro odmítnutí návrhu.

[15] Pokud by kasační soud současně se zrušením napadeného usnesení rozhodl o vrácení věci městskému soudu, nezbylo by tomuto soudu nic jiného, než návrh s ohledem na výše uvedené závěry týkající se věcné příslušnosti soudů a odpadnutí předmětu řízení znovu odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, který nastal v průběhu řízení před kasačním soudem. Vrácení věci městskému soudu by tak bylo v příkrém rozporu se zásadou hospodárnosti a ekonomie řízení. Jednalo by se o neúčelné zatěžování soudní soustavy a účastníků řízení, kteří by pouze museli vynakládat další snahu v řízení, ve kterém by se již fakticky nemohli domoci žádného výsledku.

[16] Vzhledem k výše uvedenému rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že zrušil výroky II. a III. napadeného usnesení, jakož i výroky IV. a V. napadeného usnesení, kterými bylo rozhodnuto o nákladech řízení a o vrácení soudního poplatku uhrazeného v řízení před městským soudem stěžovatelce. Přestože stěžovatelka tyto výroky kasační stížností nenapadla, obsahově navazují na výrok III. napadeného usnesení, na němž jsou tudíž závislé (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.). Zároveň rozhodl také o odmítnutí návrhu, neboť v dalším řízení před městským soudem jsou splněny podmínky pro jeho odmítnutí.

[17] Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné upozornit na to, že se již zabýval některými mimořádnými opatřeními odpůrce, která obsahově navazují na stěžovatelkou napadené původní opatření, tj. zjednodušeně řečeno opatření upravující povinnost použití předepsaných ochranných prostředků dýchacích cest. Rozsudkem ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, Nejvyšší správní soud vyslovil, že čtvrté opatření odpůrce (ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-48/MIN/KAN) bylo v rozporu se zákonem. Ke stejnému závěru dospěl v rozsudku ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 Ao 12/2021 - 81, ve vztahu k navazujícímu mimořádnému opatření odpůrce ze dne 27. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-49/MIN/KAN.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože návrh byl odmítnut. Kasační soud je v návaznosti na § 120 s. ř. s. vázán § 60 odst. 3 větou první s. ř. s., podle něhož *[ž]ádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta*. Náhradu nákladů řízení tedy nebylo možné stěžovatelce přiznat.

[19] Podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí, že *byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek*. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že stěžovatelce vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč ve lhůtě stanovené souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích (výrok IV.).

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. července 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu