

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: **Lom Horní Dvorce**, IČO: 255 10 274
sídlem Zahrádky 42, 378 53 Zahrádky
zastoupen advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno

proti

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

o návrhu na zrušení odpůrcova opatření obecné povahy č. j. MZDR 20599/2020-91/MIN/KAN z 29. 6. 2021

takto:

- I. Změna návrhu, kterou se navrhovatel domáhá, aby soud namísto zrušení části výroku I. bodů I.14 a I.16 ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 20599/2020-91/MIN/KAN z 29. 6. 2021, jak navrhoval původně, zrušil část výroku I. body I.14 a I.16 ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 20599/2020-99/MIN/KAN z 16. 7. 2021, **se nepřipouští**.
- II. Návrh na zrušení části I. bodů I.14 a I.16 ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 20599/2020-91/MIN/KAN z 29. 6. 2021 **se odmítá**.
- III. Navrhovateli **se vrací** z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.
- IV. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel podal 1. 7. 2021 městskému soudu návrh na zrušení části výroku I. bodů I.14 a I.16 ochranného opatření (opatření obecné povahy) č. j. MZDR 20599/2020-91/MIN/KAN z 29. 6. 2021, nařízeného podle § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, (dále jen „**zákon o ochraně veřejného zdraví**“), k ochraně před zavlečením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2.
2. V napadené části ochranného opatření odpůrce nařídil nepřijímat žádosti o víza a přechodné a trvalé pobyty na zastupitelských úřadech České republiky ve třetích zemích, které nejsou na seznamu zemí s nízkým rizikem nákazy, s výjimkou některých výslovně

vyjmenovaných typů žádostí, a v návaznosti na to nařídil vyznačit na zastupitelských úřadech České republiky ve třetích zemích do cestovního dokladu vízum pouze v případě žádostí, které lze podle bodu I.14 přijmout, opět s několika konkrétními výjimkami. Tato pravidla považoval navrhovatel za protiústavní a diskriminační, a cítil se jimi dotčen na svých veřejných subjektivních právech.

3. Dne 21. 7. 2021 navrhovatel navrhl změnu svého návrhu s odůvodněním, že napadené ochranné opatření bylo po podání původního návrhu zrušeno a postupně nahrazeno několika obsahově obdobnými opatřeními, aktuálně ochranným opatřením č. j. MZDR 20599/2020-99/MIN/KAN z 16. 7. 2021, účinným od 19. 7. 2021. Navrhovatel proto nově požadoval, aby soud zrušil shodné pasáže tohoto nového ochranného opatření.
4. Ještě než uplynula sedmidenní lhůta stanovená soudem odpůrci k vyjádření se k tomuto návrhu a než o něm soud stihl rozhodnout, ochranné opatření z 16. 7. 2021 bylo s účinností od 31. 7. 2021 zrušeno a nahrazeno obsahově obdobným odpůrcovým ochranným opatřením č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN z 30. 7. 2021. Na takto změněnou procesní situaci navrhovatel žádným způsobem nezareagoval. S účinností od 23. 8. 2021 pak bylo zrušeno a nahrazeno obsahově obdobným odpůrcovým ochranným opatřením č. j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN ze 17. 8. 2021 také ochranné opatření z 30. 7. 2021. Ani na takto změněnou procesní situaci navrhovatel nijak nezareagoval.
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 prvé 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 namístě odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
8. Tyto závěry lze odvodit na př. z usnesení NSS č. j. 8 Ao 6/2010-98 z 26. 9. 2012, podle něž *„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 jmenovaný 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 skutečnosti tedy odpadl předmět řízení o tomto návrhu“*.

9. Podmínkou řízení o zrušení opatření obecné povahy je tedy existence napadeného aktu, přičemž nedostatek této podmínky 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, odstavec 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 sp. zn. 6 As 88/2020). NSS přitom v odstavcích 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 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 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.
14. Těchto skutečností a závěrů správních soudů si byl navrhovatel očividně vědom, neboť na zrušení ochranného opatření z 29. 6. 2021 a jeho nahrazení obsahově obdobným ochranným opatřením z 16. 7. 2021 zareagoval návrhem z 21. 7. 2021 na změnu svého původního návrhu. Ochranným opatřením z 30. 7. 2021 však bylo ochranné opatření z 16. 7. 2021 s účinností od 31. 7. 2021 zrušeno. Tímto dnem odpadl předmět soudního řízení a

návrhu z 21. 7. 2021 již nebylo možno vyhovět. Žádnou další změnu návrhu navrhovatel již poté nenavrhl.

15. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že „*správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, v souladu s níž, zjednodušeně řečeno, leží zásadní iniciativa v soudním řízení na účastníku řízení. V soudním řádu správním je tato zásada vyjádřena zejména v § 5 s. ř. s. a promítá se i v jeho dalších ustanoveních. Pouze účastník např. rozhodne o tom, zda bude řízení zahájeno (§ 32 s. ř. s.), vymezuje žalobní body (§ 71 s. ř. s.), může nakládat s předmětem řízení např. tím, že vezme návrh zpět [§ 47 písm. a) s. ř. s.] nebo může podávat opravný prostředek – kasační stížnost (§ 102 a násl. s. ř. s.). Mezi projev dispoziční zásady patří i možnost požádat soud o změnu podaného návrhu.*“ (Rozsudky NSS č. j. 6 As 88/2020-44 ze 4. 6. 2020 nebo č. j. 5 As 191/2020-45 z 18. 9. 2020; podtrženo městským soudem).
16. Z dispoziční zásady vyplývá, že podání žádosti o změnu návrhu je plně v dispozici navrhovatelově a soud jej k tomu nemůže nijak nutit, neboť v takovém případě by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci jeho advokáta (rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008-78 z 24. 8. 2010).
17. Soud si uvědomuje, že navrhovateli je třeba poskytnout dostatek času, aby na změněnou situaci zareagoval a požádal o změnu svého návrhu. Odmítnutí návrhu z důvodu odpadnutí předmětu řízení v řádu nižších jednotek dnů by soud považoval za porušení práva na účinnou soudní ochranu, pokud bylo ochranné opatření nahrazeno jiným obsahově shodným opatřením, a to obzvlášť s přihlédnutím k tomu, že odpůrce již po řadu měsíců svá ochranná opatření pravidelně po několika týdnech ruší a nahrazuje obsahově shodnými opatřeními, čímž znesnadňuje dotčeným subjektům přístup k soudu. Za situace, kdy od odpadnutí předmětu řízení uplynuly již 24 dny a příslušné ochranné opatření bylo během té doby zrušeno opakovaně, kdy lhůta pro rozhodnutí soudu je počítána na dny (§ 101d odst. 2 s. s. ř.), kdy navrhovatel je v řízení zastoupen advokátem a je si vědom shora citované ustálené judikatury správních soudů a důsledků zrušení ochranného opatření pro řízení o svém návrhu, o čemž svědčí skutečnost, že změnu svého návrhu v návaznosti na zrušení dřívějšího ochranného opatření již v průběhu řízení jednou navrhl, však nelze než uzavřít, že navrhovatel svého procesního práva na podání žádosti o změnu návrhu po odpadnutí předmětu řízení nevyužil, ačkoli mu to bylo umožněno.
18. Soud shrnuje, že ochranné opatření z 29. 6. 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.
19. Připustit nelze ani změnu původního návrhu, navrženou 21. 7. 2021, kterou se navrhovatel domáhal namísto zrušení části ochranného opatření z 29. 6. 2021 zrušení shodné části ochranného opatření z 16. 7. 2021, neboť rovněž toto ochranné opatření již bylo s účinností od 31. 7. 2021 zrušeno a ani v řízení o takto změněném návrhu by nebylo možno pokračovat.
20. 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 a navrhovatel nemůže být takovým postupem nijak dotčen na svých procesních právech, soud v zájmu hospodárnosti řízení rozhodl o nepřipuštění změny návrhu a odmítnutí původního návrhu jedním usnesením.

21. 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 odmítnut.
22. Výrok o vrácení soudního poplatku vychází z § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle něžž byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek..
23. Soudní poplatek bude navrhovateli vrácen do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a zákona o soudních poplatcích), a to na bankovní účet, z něžž 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 24. srpna 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu

