



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudkyně zpravodajky Mgr. Sylvy Šiškeové a soudce JUDr. Tomáše Langáška v právní věci navrhovatelů: **a) Mgr. M. R.**, zastoupená Mgr. Ondřejem Pecákem, advokátem, se sídlem Na Ořechovce 199/24, Praha 6, **b) Mgr. O. P.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 1, zastoupené JUDr. Jiřím Kindlem, M. Jur., PhD., advokátem, se sídlem Křížovnické nám. 193/2, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18. 3. 2020, č. j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2020, č. j. 15 A 31/2020 - 59

t a k t o :

Výroky II., IV. a V. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2020, č. j. 15 A 31/2020-59, **se zrušují** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Navrhovatelé podali dne 26. 3. 2020 Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“) návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18. 3. 2020, č. j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN, o zákazu návštěv osob ve zdravotnických zařízeních (dále též „první mimořádné opatření“), které nově mimo jiné zakázalo přítomnost doprovodu při porodu. Uvedli, že navrhovatelka a) očekává koncem měsíce března narození společného dítěte navrhovatelů, přičemž v důsledku prvního mimořádného opatření bude navrhovateli b) – otci dítěte – znemožněna přítomnost při porodu.

[2] Městský soud v záhlaví uvedeným usnesením výrokem (I.) zamítl návrh na spojení řízení s věcí vedenou u téhož soudu pod sp. zn. 10 A 35/2020, výrokem (II.) odmítl návrh navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18. 3. 2020, č. j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN (tj. prvního

mimořádného opatření), a výrokem (III.) odmítl návrh navrhovatelů na vydání předběžného opatření spočívajícího v uložení povinnosti zdravotnickému zařízení umožnit přítomnost navrhovatele b) při porodu navrhovatelky a). Výrokem (IV.) soud vrátil navrhovatelům zaplacený soudní poplatek a výrokem (V.) rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[3] V odůvodnění městský soud uvedl, že dne 27. 3. 2020 vydal odpůrce mimořádné opatření č. j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN (dále též jako „druhé mimořádné opatření“), kterým v bodě II. rozhodl o zrušení prvního mimořádného opatření a které nabylo platnosti dnem jeho vydání. Tím ke dni rozhodování soudu odpadla jedna z podmínek řízení spočívající v existenci opatření obecné povahy, jímž bylo v návrhu označené první mimořádné opatření, a soud proto návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud nevyhověl žádosti ze dne 29. 3. 2020, v níž se navrhovatelé v reakci na vydání druhého mimořádného opatření domáhali rovněž jeho zrušení. Podle městského soudu byl předmět řízení původním návrhem ze dne 26. 3. 2020 vymezen jednoznačně, napadal pouze první mimořádné opatření, a městský soud proto neakceptoval návrh na změnu návrhu. Vývoj řízení vedoucí k odmítnutí návrhu nemohl založit podklad pro řízení o dalším opatření obecné povahy vydaném odpůrcem. Městský soud uzavřel, že navrhovatelé se mohou domáhat zrušení druhého mimořádného opatření samostatným návrhem.

[4] S ohledem na odmítnutí návrhu ve věci samé městský soud odmítl také akcesorický návrh na vydání předběžného opatření. V situaci, kdy soud neshledal podmínky k vedení řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nemohl věcně rozhodovat o návrhu, jehož přípustnost je závislá na přípustnosti návrhu ve věci samé.

[5] Městský soud dále uvedl, že s ohledem na odmítnutí návrhu nejednal s osobami, které požádaly o přiznání postavení osob zúčastněných na řízení, neboť jim s ohledem na výsledek řízení toto procesní postavení nemůže svědčit.

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníků

[6] Proti výroku II. usnesení městského soudu podali navrhovatelé (dále též „stěžovatelé“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Uvedli, že výrok o odmítnutí návrhu na vydání předběžného opatření již nemohou napadnout kasační stížností, neboť stěžovatelka dne 1. 4. 2020 porodila, nicméně i tak by měl Nejvyšší správní soud zodpovědět otázku, zda byl odepřením účasti stěžovatele b) u porodu stěžovatelky a) porušen zákon.

[7] První mimořádné opatření bylo podle stěžovatelů nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, protože jeho odůvodnění obsahovalo zákaz, který nebyl obsažen ve výroku, a výrok se navíc týkal jiného institutu než odůvodnění. Stěžovatelé odkázali na nálezh Ústavního soudu vydaný ve věci sp. zn. IV. ÚS 3035/15, který pojednával o přítomnosti otců při porodu. Stěžovatelé spatřují v napadených opatřeních zásah do práva na soukromý a rodinný život vyjádřeného např. v čl. 10 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i do práva chráněného čl. 31 Listiny.

[8] Obě napadená mimořádná opatření byla nedostatečně odůvodněna, čímž je založen rozpor s požadavky na odůvodnění opatření obecné povahy vyjádřenými např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136. V obou mimořádných opatřeních zcela absentují podklady, na jejichž základě odpůrce tato opatření vydal. Není v nich ani vysvětleno, z jakého důvodu představuje otec dítěte větší epidemiologické riziko

pokračování

než matka. Stěžovatelé proto mají za to, že mimořádná opatření byla vydána v rozporu se zásadou proporcionality zakotvenou v § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť sledovaného cíle se dalo dosáhnout jinými mírnějšími prostředky.

[9] Stěžovatelé dále brojí proti tomu, že městský soud neakceptoval změnu návrhu ze dne 29. 3. 2020 a následně rozhodl o odmítnutí návrhu na zrušení prvního mimořádného opatření. Městský soud nerespektoval argumentaci nálezem Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, na jehož základě stěžovatelé odůvodnili návrh na změnu návrhu. Obě mimořádná opatření se shodují v podstatných bodech zakládajících tvrzenou nezákonnost, proto bylo možno přistoupit k soudnímu přezkumu obou opatření. Rozhodnutí o nepřipuštění změny návrhu je podle stěžovatelů nepřezkoumatelné. Městský soud sice v odůvodnění odkázal na výsledek řízení (odmítnutí návrhu) a jím odůvodnil nemožnost provést změnu návrhu, nicméně podle § 95 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), měl nejprve rozhodnout o připuštění změny návrhu a teprve poté posoudit původní návrh. Odůvodnění nepřipuštění změny návrhu je nedostatečné, ohledně požadavků na odůvodnění v těchto věcech odkázali stěžovatelé na nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 801/08.

[10] Stěžovatelé dále městskému soudu vytkli, že nepřiznal práva osob zúčastněných na řízení těm, kteří se stejně jako stěžovatelé cítili dotčeni na svých právech napadenými mimořádnými opatřeními.

[11] Stěžovatelé navrhli, aby o zrušení napadených mimořádných opatření rozhodl přímo Nejvyšší správní soud, a to v souladu s § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. Stěžovatelé navrhli zrušení usnesení městského soudu a dále zrušení prvního i druhého mimořádného opatření.

[12] **Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že napadené akty nejsou opatřeními obecné povahy přezkoumatelnými ve správním soudnictví a nemohou jimi být dotčena veřejná subjektivní práva stěžovatelů. Odpůrce odkázal na to, že mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16214/2020-1/MIN/KAN (dále též jako „třetí mimořádné opatření“), byla s účinností od 16. 4. 2020 0:00 účast rodiče při porodu dítěte povolena – tedy již není zakázána. Není tedy dána pravomoc správních soudů ve věci rozhodovat.

[13] Pravomoc správních soudů rozhodovat o návrhu však chyběla i před tímto datem, neboť mimořádné opatření není opatřením obecné povahy, ale tzv. jiným právním předpisem – předpisem *sui generis*. S ohledem na probíhající řízení před Ústavním soudem, které v této věci v době podání vyjádření odpůrce bylo vedeno, navrhl odpůrce přerušení řízení do doby rozhodnutí Ústavního soudu o povaze napadených aktů. Z formálního hlediska odpůrce poukázal na zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „ZOVZ“), který umožňuje vydávat mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku. Pravomoc vydávat mimořádná opatření dovodil odpůrce z § 80 odst. 1 písm. g) ZOVZ. Mimořádná opatření mohou být vydávána jak ve formě rozhodnutí, tak jako opatření obecné povahy. Napadené mimořádné opatření však představuje právní předpis *sui generis*, nikoliv opatření obecné povahy. Podle odpůrce chybí v případě mimořádných opatření podstatný definiční znak opatření obecné povahy, jímž je *konkrétnost a určitost věci, které se dané opatření obecné povahy týká*. Konkrétní předmět, který by v daném případě z mimořádného opatření činil opatření obecné povahy, v dané věci chybí. Oba akty jsou tedy obecné jak z hlediska stanovených pravidel, tak z hlediska okruhu adresátů. Odpůrce odkázal na argumentaci Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 As 241/2018 – 25, č. 3995/2020 Sb. NSS, a dovodil vyluku pravomoci správních soudů přezkoumávat mimořádná opatření.

[14] Podle odpůrce se Nejvyšší správní soud nemůže mimořádnými opatřeními meritorně zabývat sám a jeho úkolem je toliko posoudit, zda bylo rozhodnutí o odmítnutí návrhu vydáno v souladu se zákonem. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2018, č. j. 9 Azs 182/2018 – 21. V souzené věci bylo prvním úkonem soudu vůči odpůrci teprve doručení rozhodnutí, neměl tedy ani možnost se k návrhu vyjádřit. Meritorním projednáním věci ze strany Nejvyššího správního soudu cestou § 110 odst. 2 s. ř. s. by tedy odpůrci byla tzv. odebrána instance.

[15] Městský soud postupoval podle odpůrce správně i ohledně otázky nepřipustění změny návrhu. Odpůrce upozornil na nepřipustnost kasační stížnosti proti výroku III. napadeného usnesení, neboť rozhodnutí o předběžném opatření patří mezi rozhodnutí svou povahou dočasná. Navíc k narození potomka stěžovatelů již došlo a k omezení přítomnosti otců při porodu ze strany odpůrce v současnosti nedochází.

[16] Pro případ, že by Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přípustnou, je odpůrce přesvědčen o její nedůvodnosti. S ohledem na to, že napadený akt odpůrce byl v době rozhodování soudu již zrušen, nemohl jím být nikdo zkrácen na svých právech. Nezbytnou podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je existence tohoto opatření. V řízení o zrušení opatření obecné povahy nejsou připuštěny tzv. akademické výroky, a proto v případě, že již daný akt neexistuje, odpadá jedna z podmínek řízení a soud návrh odmítne. K tomu odpůrce odkázal např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2010, č. j. 8 Ao 8/2011 – 129, nebo ze dne 22. 4. 2009, č. j. 3 Ao 5/2007 – 85.

[17] Odmítnutí návrhu v dané věci nepředstavovalo odmítnutí soudní ochrany. Návrh stěžovatelů byl zatížen neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení, přičemž odpůrce jednak tvrdí, že napadené mimořádné opatření není opatřením obecné povahy, a i pokud by bylo, pak v době rozhodování soudu již neexistovalo. Odpůrce je přesvědčen, že městský soud svůj závěr o odmítnutí návrhu náležitě odůvodnil.

[18] Městský soud rovněž postupoval správně, pokud nepřipustil změnu návrhu. Připuštěním změny návrhu by bylo účastníkům odňato jejich právo na zákonného soudce. Paralela s řízením u Ústavního soudu není případná, neboť o návrzích na zrušení právních předpisů rozhoduje vždy plénum Ústavního soudu. Navíc i sám Ústavní soud připouští změnu návrhu jen jako výjimku a pouze v situaci, kdy by cílem zrušení původního aktu a nahrazení novým aktem bylo znemožnit soudní přezkum. Tento účel však nahrazení prvního mimořádného opatření mimořádným opatřením druhým mít nemohlo.

[19] Odpůrce navrhl odmítnutí kasační stížnosti, případně její zamítnutí. V každém případě navrhl odpůrce přerušení řízení až do vydání rozhodnutí Ústavního soudu, který má posoudit právní povahu napadeného aktu.

[20] **Stěžovatelé v replice** vyslovili přesvědčení, že k přerušení řízení není důvod, protože předmětná právní otázka byla vyřešena usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, tak, že mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví jsou přezkoumatelná ve správním soudnictví.

[21] K věci samé uvedli, že do jejich práv bylo nezhojitelně zasaženo již tím, že dne 1. 4. 2020 nebyla umožněna účast stěžovatele b) u porodu stěžovatelky a). V dalším setrvali na svých kasačních tvrzeních s tím, že odkázali na závěry rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 14 A 41/2020 – 111, z něhož dovodili, že by jejich návrh měl být úspěšný.

[22] **Odpůrce v obsáhlém vyjádření k replice** stěžovatelů na podporu svých tvrzení odkázal na soudní rozhodnutí podporující jeho tvrzení o neodstranitelném nedostatku podmínky řízení. Je přesvědčen, že přezkum mimořádných opatření tak, jak je stěžovatelé navrhují, je nepřipustný.

pokračování

Odpůrce odmítl, že by bylo možno na věc aplikovat závěry z rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 14 A 41/2020 – 111, a uvedl, že jeho pravomoc vydávat předmětné akty byla nepochybně dána.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobami oprávněnými, a je tedy projednatelná.

[24] Nejvyšší správní soud se nezabýval návrhem odpůrce na přerušení řízení, mimo jiné i proto, že v mezidobí vydal Ústavní soud několik usnesení, v nichž se vyjádřil k povaze aktů vydávaných orgány veřejné moci, včetně charakteru mimořádných opatření vydávaných odpůrcem. Odkázat lze např. na usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, nebo ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20, případně ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20. Ústavní soud ostatně posléze odmítl i ústavní stížnosti proti prvnímu a druhému mimořádnému opatření (usnesení ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 16/20). Pominuly tedy důvody, pro něž bylo přerušení řízení navrhováno.

[25] Kasační stížnost je důvodná.

[26] Městský soud odmítl návrh stěžovatelů 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*“. Důvodem odmítnutí návrhu bylo, že v době rozhodování soudu již neexistovalo první mimořádné opatření, jehož zrušení se stěžovatelé ve svém návrhu domáhali. Soud ne zvolil jiný procesní postup než odmítnutí návrhu ani v situaci, kdy se stěžovatelé domáhali změny návrhu.

[27] Pokud kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení, nelze se úspěšně domáhat přezkumu ve věci samé (zde: posouzení nezákonnosti mimořádného opatření). Uplatní se důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., v jehož rozsahu Nejvyšší správní soud posoudí kasační stížnost i v tomto případě, byť stěžovatelé formálně označili důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.; k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/2005 Sb. NSS.

[28] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelé se obrátili na správní soud v situaci, kdy se cítili být zkráceni na svých právech v důsledku neumožnění přítomnosti stěžovatele b) při porodu stěžovatelky a). Intenzitu zkrácení na právech stěžovatelé tvrdili na úrovni zásahu do ústavně zaručeného práva na soukromý a rodinný život. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. IV. ÚS 3035/15 (N 65/81 SbNU 141): „*Problematika přítomnosti otce, popř. jiné osoby blízké, u porodu souvisí na úrovni ústavního pořádku s obecnou ochranou rodinného života ve smyslu čl. 10 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Norma článku 32 odst. 1 věty první Listiny pak akcentuje, že rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona; odstavec 4 věta první téhož článku zaručuje právo rodičů na péči o děti a současně právo dětí na rodičovskou péči.*“ Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v případě tvrzeného zásahu do ústavně zaručených práv a svobod je úkolem soudů důsledně strážit, aby jejich procesním postupem nedošlo k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), tím spíše za situace zvýšeného rizika pro zachování práv a svobod v mimořádných stavech (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, č. j. 6 Azs 89/2020 – 22).

[29] Nejvyšší správní soud při přezkumu napadeného usnesení nejprve posoudí, zda bylo možné podrobit napadené akty přezkumu ve správním soudnictví, a dále zhodnotí, zda soud postupoval procesně správně v řízení předcházejícím odmítnutí návrhu stěžovatelů.

III.A. Povaha napadeného právního aktu

[30] Odpůrce zpochybnil pravomoc správních soudů rozhodovat ve věci jím vydávaných mimořádných opatření, neboť se podle jeho názoru jedná o jiné právní předpisy *sui generis*.

[31] Podle § 94a odst. 2 ZOVZ: „**Opatření na úseku řízení jakosti vod ke koupání podle § 82a odst. 1 písm. b) a c) a opatření orgánu ochrany veřejného zdraví podle § 82a odst. 1 písm. d) a na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, ochrany veřejného zdraví před nebezpečnými a z nebezpečnosti podezřelými výrobky a vodami podle § 80 odst. 1 písm. g), h), p), y), § 80 odst. 5, 6, 7 a § 82 odst. 2 písm. l), m), p), která se týkají obecně vymezeného okruhu adresátů, a stanovení dalších infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. j), vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Toto opatření obecné povahy nabývá účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce orgánu ochrany veřejného zdraví, který opatření vydal, a vyvěšuje se na dobu nejméně 15 dnů. Jde-li o opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví, zašle je Ministerstvo zdravotnictví též krajským hygienickým stanicím, které jsou povinny jej bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů.“**

[32] Podle § 80 odst. 1 písm. g) ZOVZ: „**Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a mimořádná opatření k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních či z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení včetně uvolnění výrobků na trh nebo do oběhu.**“

[33] Podle § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ: „**mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.**“

[34] Z § 94a odst. 2 ZOVZ vyplývá, že opatření vydávaná odpůrcem na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. g) ZOVZ, týkají-li se obecně vymezeného okruhu adresátů, jsou vydávána ve formě opatření obecné povahy. V daném případě odpůrce zakázal určitou činnost (přítomnost doprovodu při porodu) s odkazem na § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ, a to mimořádným opatřením při epidemii a nebezpečí jejího vzniku ve smyslu § 80 odst. 1 písm. g) ZOVZ. Toto opatření splňuje zákonnou podmínku obecně vymezeného okruhu adresátů, jimiž jsou všechny osoby, které by po dobu platnosti opatření mohly být doprovodem při porodu. Napadené opatření je tedy ve smyslu ZOVZ opatřením obecné povahy.

[35] Na otázku, zda jsou mimořádná opatření odpůrce formálně opatřeními obecné povahy, tak dává odpověď přímo zákon. K formální povaze právního aktu dané zákonem se Nejvyšší správní soud již vyjádřil v usnesení ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65 kde uvedl: „**Jestliže zákon (popř. ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. (...) Projeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit.**“

[36] Nejvyšší správní soud navíc odkazuje na současnou rozhodovací praxi Ústavního soudu vztahující se k vydávání mimořádných opatření v souvislosti s výskytem koronaviru SARS-CoV-2, kdy v usneseních sp. zn. Pl. ÚS 8/20, případně Pl. ÚS 13/20 Ústavní soud deklaroval, že mimořádná opatření odpůrce jsou opatřeními obecné povahy přezkoumatelnými správními

pokračování

soudy a že Ústavní soud nemá pravomoc k jejich přímému přezkumu. V usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20 pak Ústavní soud ještě více „přivřel dveře“ vlastnímu přezkumu těchto mimořádných opatření tím, že deklaroval, že sám není oprávněn v žádném případě zrušit přímo mimořádné opatření: „*Přezkoumání a případné zrušení opatření obecné povahy přísluší podle § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), výlučně soudům ve správním soudnictví, a to v řízení podle § 101a a n. (řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) s. ř. s. Ústavní soud je s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy povinen toto rozdělení kompetencí mezi ústavní soudnictví (rušení právních předpisů) a správní soudnictví (rušení opatření obecné povahy) respektovat.*“ K obdobným závěrům dospěl Ústavní soud i ve vztahu k mimořádným opatřením přezkoumávaným v této věci (usnesení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 16/20).

[37] Pokud je mimořádným opatřením odpůrce zákonem výslovně stanovena forma opatření obecné povahy, z čehož vyšlo i plénem Ústavního soudu při posuzování své pravomoci k jejich přezkoumání, není podle Nejvyššího správního soudu ponechán prostor pro zpochybnění pravomoci správních soudů k přezkumu těchto mimořádných opatření. V opačném případě by se tato mimořádná opatření ocitla zcela mimo možnost soudního přezkumu, což by nepochybně představovalo ústavně zakázaný případ odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

[38] Nejvyšší správní soud se tedy neztotožnil s názorem odpůrce, že by napadené akty měly povahu tzv. jiného právního předpisu *sui generis*, neboť tento názor nemá oporu v zákoně a dovodit jej nelze ani z rozhodovací praxe soudů, např. z usnesení Ústavního soudu vydávaných ve věcech mimořádných opatření.

[39] Ke stejnému závěru ostatně dospěl i Ústavní soud, a to bez ohledu na skutečnost, že jiné obsahově obdobné akty, jejichž formu zákon nestanoví, mohou být posouzeny jinak. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 k tomu Ústavní soud uvedl: *»Přestože obsahově téměř totožné usnesení o přijetí krizového opatření vlády posoudil Ústavní soud jako „jiný právní předpis“ ve smyslu § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, nelze zákonem o ochraně veřejného zdraví jasně stanovenou formu bez dalšího „prolomit“. Takový postup by totiž fakticky znemožnil stěžovateli brojit proti uvedenému aktu přímo v podobě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s., což by bylo v rozporu s požadavkem čl. 36 odst. 2 Listiny. Pojem „rozhodnutí“, užitý v čl. 36 odst. 2 Listiny, totiž představuje autonomní pojem ústavního práva a citovaný článek Listiny je použitelný i na opatření obecné povahy [viz náleze ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267), body 19 a 20]; z hlediska zachování ústavnosti je totiž rozhodné, aby se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, mohl obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanovi-li zákon jinak (viz bod 30 nálezu sp. zn. III. ÚS 2634/18 ze dne 15. 1. 2019).*«

[40] Případný není ani poukaz odpůrce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 As 241/2018 – 25, neboť ani tam se nejednalo o situaci, že by zákon přímo stanovil, že přezkoumávaný akt je opatřením obecné povahy.

[41] Nejvyšší správní soud tedy vychází z toho, že napadená mimořádná opatření vydaná odpůrcem jsou opatřeními obecné povahy a že při splnění dalších zákonných podmínek je dána pravomoc správních soudů k jejich přezkumu podle § 101 a násl. s. ř. s.

III. B. Změna návrhu na zahájení řízení

[42] Původním návrhem doručeným městskému soudu dne 26. 3. 2020 se stěžovatelé domáhali zrušení prvního mimořádného opatření vydaného dne 18. 3. 2020. Dne 27. 3. 2020 bylo první mimořádné opatření zrušeno a nahrazeno druhým mimořádným opatřením. Dne 29. 3. 2020 doručili stěžovatelé městskému soudu dokument označený jako „*Doplnění návrhu*“

na zrušení opatření obecné povahy“; v němž s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/02 žádali, aby soud v řízení pokračoval i za situace zrušení prvního mimořádného opatření a přezkoumal zákonnost obou mimořádných opatření. Dne 30. 3. 2020 vydal městský soud kasační stížností napadené usnesení, kterým mimo jiné odmítl návrh stěžovatelů na zrušení prvního mimořádného opatření.

[43] Podstatné pro posouzení postupu městského soudu je zhodnotit, zda se městský soud procesně správně vypořádal s podáním stěžovatelů doručeným dne 29. 3. 2020. Stěžovatelé v něm mimo jiné poukazovali na téměř identický obsah obou opatření a na to, že do práv stěžovatelů zasahují stejnou měrou.

[44] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že podle praxe správních soudů je v případě zániku opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem namísto odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Odkázat lze např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 – 98, podle něhož: „*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 – doplnění provedl NSS) 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.*“ nebo na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 8 Ao 8/2011 – 129, v němž soud uvedl: „*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 (zkráceném přezkumném – doplnění provedl NSS). Na základě této skutečnost tedy odpadl předmět řízení o tomto návrhu.*“

[45] Je tedy 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.

[46] V nyní projednávané věci je však situace odlišná.

[47] Především, první mimořádné opatření nebylo zrušeno bez náhrady.

[48] Obě mimořádná opatření upravují stejný okruh problematiky, navíc, navzdory dílčím formulačním či strukturním rozdílům, v zásadě shodným způsobem. Výrokem I. prvního mimořádného opatření byly zakázány návštěvy pacientů ve zdravotnických zařízeních, ve kterých se poskytuje lůžková péče, s výjimkou nezletilých pacientů, pacientů s omezenou svéprávností a pacientů v hospicích a dalších pacientů v terminálním stádiu nevléčitelného onemocnění. V odůvodnění pak bylo uvedeno: „*Obsah tohoto mimořádného opatření nově dopadá, oproti mimořádnému opatření ze dne 9. března 2020 (č. j. 10519/2020-1/MIN/KAN) krom jiného, i na přítomnost otců při porodech, která se tímto zakazuje.*“ Ve druhém mimořádném opatření byl „*zákaz přítomnosti otců při porodech*“ obsažen ve výroku a formulován takto: „*Všem poskytovatelům zdravotních služeb se s účinností od 28. března 2020 nařizuje zákaz umožnění přítomnosti třetích osob při porodu ve zdravotnickém zařízení, s výjimkou porodu v případě rodičky, která: - je cizinka a potřebuje tlumočení, - má závažné duševní onemocnění, - je neshýšící, nevidomá nebo má jiné závažné zdravotní postižení, a s výjimkou případů, kdy se očekává porod mrtvého plodu.*“

[49] Nejen ve vztahu ke stěžovatelům tak obě opatření vyvolávají v zásadě shodný zásah do veřejných subjektivních práv dotčených osob, byť v případě druhého opatření jsou připuštěny určité, zjevně nepřilíš četné, osobní výjimky.

pokračování

[50] Kromě této obsahové kontinuity je podstatný také rychlý časový sled, v němž po sobě oba akty následují v intervalu dnů či maximálně týdnů.

[51] Právní názor vyslovený v usneseních citovaných shora v bodě [44] proto není na nyní rozhodovanou věc aplikovatelný. Není proto třeba ani postupovat cestou rozšířeného senátu podle § 17 s. ř. s.

[52] 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. Soudní řád správní neobsahuje vlastní úpravu, jak postupovat v případě, kdy účastník žádá soud o změnu návrhu na zahájení řízení. Na tuto procesní situaci je proto třeba za použití § 64 s. ř. s. přiměřeně aplikovat § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“). Nejvyšší správní soud již ve své rozhodovací praxi uvedené ustanovení aplikoval, odkázat lze např. na rozsudek ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 – 69, č. 1590/2008 Sb. NSS (obdobně např. v rozsudku ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 440/2019 – 18).

[53] Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. „žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení“. Podle § 95 odst. 2 o. s. ř. „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.“

[54] Po vydání druhého mimořádného opatření se stěžovatelé zachovali procesně přípustně, pokud se domáhali změny svého návrhu. Účelem požadované změny návrhu ze strany stěžovatelů bylo z procesní opatrnosti zabránit nepříznivému procesnímu následku v situaci, kdy dopady opatření napadeného původním návrhem přes formální zánik prvního mimořádného opatření stále přetrvávaly v podobě druhého mimořádného opatření. V důsledku změny situace po podání původního návrhu stěžovatelé navrhli městskému soudu, aby do přezkumu zahrnul i druhé mimořádné opatření, přičemž procesní předpisy umožňovaly soudu na tuto změnu adekvátně reagovat.

[55] Změnu návrhu městský soud nepřipustil s tím, že výsledky dosavadního řízení nemohou být podkladem pro řízení o dalším opatření obecné povahy vydaném odpůrcem, neboť jediným jeho výsledkem je odmítnutí původního návrhu. Nejvyšší správní soud si je vědom, že obecná část tohoto odůvodnění slovně odpovídá zákonné formulaci podmínek připuštění změny návrhu. Na druhou stranu, ve spise městského soudu se nenachází nic, co nemohlo být podkladem pro přezkum druhého mimořádného opatření odpůrce. Obě mimořádná opatření jsou obsahově velmi podobná a argumentace stěžovatelů byla použitelná i pro druhé mimořádné opatření. Stěžovatelé navrhli změnu návrhu krátce po zahájení řízení a v řízení se do té doby nestalo nic, co by městskému soudu bránilo vést řízení o změněném návrhu. Nelze ovšem akceptovat úvahu soudu, podle níž jediným výsledkem řízení před městským soudem bylo odmítnutí návrhu, a to bránilo připuštění změny návrhu. Je-li odmítnutí návrhu důsledkem mj. nepřipuštění změny návrhu, nemůže být současně jeho příčinou. Nehledě na to, že právě tomuto „výsledku“ navrhovatelé svým požadavkem na změnu návrhu čelili.

[56] Závěr městského soudu, že původním návrhem stěžovatelé napadli pouze první mimořádné opatření a tím jednoznačně a nezměnitelně vymezili předmět řízení, pak nereflktuje skutečnost, že v době podání původního návrhu stěžovatelé jiné mimořádné opatření napadnout ani nemohli, protože ještě neexistovalo.

[57] Obstat nemůže ani „doporučení“ městského soudu, podle něhož mohli stěžovatelé proti druhému mimořádnému opatření podat samostatný návrh na jeho zrušení. V situaci, kdy byla v době vyhlášeného nouzového stavu mimořádná opatření v poměrně krátkých intervalech rušena a nahrazována novými, by nemuselo být možné dosáhnout meritorního přezkumu žádného takového opatření, protože každé by bylo zrušeno a nahrazeno novým dříve, než by o něm soud stihl rozhodnout. Zohlednit je třeba i vliv případného podání nového návrhu na délku řízení. Stěžovatelé dne 26. 3. 2020 řádně zahájili řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Pokud by soud změnu návrhu připustil, lze očekávat, že by rozhodl ve věci dříve, než v případě pozdějšího podání nového návrhu, protože podle § 56 odst. 1 s. ř. s. „*soud projednává a rozhoduje věci podle pořadí, v jakém k němu došly.*“

[58] Podstatné přitom není ani tvrzení odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti, že účelem vydávání nových mimořádných opatření nebylo blokovat jejich případný přezkum. Stěžejní pro posouzení věci bylo, že k tomuto nahrazování docházelo v rychlém sledu obsahově srovnatelnými opatřeními.

[59] 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, podle něhož „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“. Jak již bylo uvedeno výše v bodě [28], problematika přítomnosti otce u porodu souvisí s ústavně zaručenou ochranou rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny.

[60] Přezkum na sebe navazujících aktů veřejné moci v situaci, kdy byla zachována jejich kontinuita, umožnil v minulosti i Ústavní soud např. v nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, v jehož části IV. Ústavní soud připustil možnost rozšíření přezkumu cenových výměrů v případě jejich formální změny, ale při zachování praktické totožnosti obsahu. Stejně tak ve věci zrušení obecně závazné vyhlášky obce Jindřichovice pod Smrkem č. 1/2004 nálezem ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03, Ústavní soud umožnil v témže řízení přezkum obecně závazné vyhlášky, která byla vydána až po podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení předchozí obecně závazné vyhlášky.

[61] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v uvedených řízeních přezkoumával Ústavní soud právní akty mající charakter právního předpisu a nikoliv opatření obecné povahy, to je však dáno rozdílnou pravomocí správních soudů na straně jedné a Ústavního soudu na straně druhé a nevylučuje to možnost použití základních myšlenkových východisek i na nyní souzenou věc.

[62] Nejvyšší správní soud tento právní názor zastává i při vědomí, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ovládáno koncentrační zásadou, v jejímž důsledku podle § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. nelze po podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy tento návrh rozšiřovat. Je totiž třeba mimo jiné zohlednit i specifika zde souzené věci, tedy důvody vedoucí stěžovatele k podání návrhu na změnu původního návrhu na druhé mimořádné opatření. V době podání původního návrhu totiž stěžovatelům nemohlo být známo, že dojde k nahrazení jimi napadeného mimořádného opatření novým mimořádným opatřením, a bez vlastního zavinění tedy nemohli již v původním návrhu uvést skutečnosti obsažené následně v žádosti o změnu návrhu. Takový případ je třeba důsledně odlišovat od situace, kdy by navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy např. opomněl

pokračování

do návrhu zahrnout něco, co mu v době jeho podání již bylo známo. Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že jím prezentovaný právní názor 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 odpůrce, u nichž navrhovatelé nemohli bez svého zavinění skutečností uvedené v žádosti o změnu návrhu sdělit soudu již v původním návrhu.

[63] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že o návrhu stěžovatelů městský soud rozhodoval v době vyhlášení nouzového stavu a tedy za nestandardních podmínek. I v takové situaci je třeba dbát na to, aby byla v soudních řízeních chráněna práva účastníků a v maximální míře zachováno jejich právo na spravedlivý proces, zejména pak je třeba chránit práva účastníků řízení v situaci, kdy tvrdí zásah do některého z ústavně zaručených práv a svobod tak, jako ve zde souzené věci (právo na soukromý a rodinný život). V takovém případě je nutné, aby soud volil šetrný výklad hmotněprávních i procesních norem ve snaze zabránit odepření spravedlnosti.

[64] Městský soud navíc o nepřipuštění změny návrhu nerozhodl samostatným rozhodnutím ani výrokem napadeného usnesení, jak ukládá § 95 odst. 2 o. s. ř., a s procesním návrhem stěžovatelů se vypořádal pouze v odůvodnění usnesení.

[65] Pro úplnost je třeba uvést, že ke dni rozhodování Nejvyššího správního soudu bylo účinné třetí mimořádné opatření. Ve výroku 2. tohoto mimořádného opatření je uvedeno, že: „*Všem poskytovatelům zdravotních služeb se zakazuje umožnit přítomnost třetí osoby při porodu ve zdravotnickém zařízení v případě, že nejsou splněny tyto podmínky: - třetí osobou je druhý rodič dítěte nebo osoba žijící s rodičkou ve společné domácnosti, - porod bude probíhat v samostatném porodním pokoji nebo boxu s vlastním sociálním zařízením, - bude zamezen kontakt třetí osoby s dalšími rodičkami, - třetí osoba se podrobí měření teploty před vstupem do porodního pokoje nebo boxu, - třetí osoba má tělesnou teplotu nedosahující 37,0 °C a zároveň nemá příznaky onemocnění COVID-19, - třetí osoba používá chirurgickou roušku jako minimální ochranu dýchacích cest (používání improvizovaných nebo látkových roušek nepostačuje).*“ V odůvodnění pak odpůrce k tomuto bodu uvádí: „*Vzhledem k vývoji epidemické situace Covid-19 v ČR, kdy již nedochází k nekontrolovanému šíření nákazy a došlo k poklesu reprodukčního čísla SARS-CoV-2, lze povolit přítomnost druhého rodiče nebo jiných členů domácnosti u porodu, avšak za přesně specifikovaných podmínek. V porodnicích, kde bude možné níže uvedené podmínky dodržet, může být přítomnost třetí osoby umožněna.*“

[66] Posouzení, zda a v jakém rozsahu je třetí mimořádné opatření obdobným ve vztahu k prvnímu a druhému mimořádnému opatření, však nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu v tomto řízení. Bude na stěžovatelích, jak se k podanému návrhu za dané procesní situace postaví, a na městském soudu bude, aby z průběhu dalšího řízení vyvodil adekvátní procesní důsledky.

IV. Závěr a náklady řízení

[67] Z výše uvedených důvodů je výrok II. napadeného usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu nezákonný, tím byl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[68] Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil nejen výrok II. napadeného usnesení městského soudu, ale také na tomto výroku závislé výroky IV. a V., a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[69] V dalším řízení městský soud rovněž posoudí, zda umožní postavení osob zúčastněných na řízení těm, kteří o to požádali, a to při zohlednění § 101b odst. 4 s. ř. s.

[70] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. června 2020

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu