



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Karla Šimky 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 Křižovnické 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 29. 7. 2020, č. j. 15 A 31/2020 - 171,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatelé **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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 „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 „první mimořádné opatření“). První mimořádné opatření nově zakázalo mimo jiné přítomnost třetích osob při porodu. První mimořádné opatření bylo zrušeno mimořádným opatřením ze dne 27. 3. 2020, č. j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN (dále „druhé mimořádné opatření“), které zavedlo výjimky ze zákazu přítomnosti třetích osob při porodu, ale pouze pro určité specifické případy (např. rodička, která je cizinka a potřebuje tlumočení).

[2] Městský soud usnesením ze dne 30. 3. 2020, č. j. 15 A 31/2020 - 59, mimo jiné odmítl návrh na zrušení prvního mimořádného opatření.

[3] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44, č. 4060/2021 Sb. NSS, zrušil usnesení městského soudu č. j. 15 A 31/2020 - 59.

[4] Městský soud poté vyzval navrhovatele ke sdělení, zda trvají na návrhu na zrušení prvního napadeného opatření a na svém návrhu na změnu původního návrhu v situaci, kdy byla zrušena veškerá mimořádná opatření omezující účast třetích osob při porodu. Navrhovatelé soudu sdělili, že na přezkumu prvního a druhého mimořádného opatření trvají navzdory jejich zrušení. Požádali městský soud o poučení ohledně možnosti domáhat se deklarace nezákonnosti zrušených mimořádných opatření cestou zásahové žaloby podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Městský soud v záhlaví uvedeném rozhodnutím připustil změnu návrhu ze dne 29. 3. 2020, kterou se navrhovatelé domáhali, aby soud přezkoumal první i druhé mimořádné opatření. Takto změněný návrh navrhovatelů pak městský soud odmítl. Uvedl, že již netrvá situace, o které Nejvyšší správní soud pojednával v rozsudku č. j. 6 As 88/2020 - 44, neboť již neexistuje žádné mimořádné opatření, jehož přezkumu by se navrhovatelé mohli domáhat. Soud dále uvedl, že není možný přezkum neexistujícího opatření obecné povahy ani deklarace jeho nezákonnosti. K poučení stěžovatelů o možnosti změny žalobního typu na zásahovou žalobu soud nepřistoupil, neboť změna návrhu na zrušení opatření obecné povahy na deklaratorní zásahovou žalobu není podle ustálené judikatury možná.

II. Kasační stížnost stěžovatelů a vyjádření odpůrce

[6] Proti výroku II. usnesení městského soudu podali navrhovatelé (dále „stěžovatelé“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Uvedli, že požádali městský soud o poučení, zda by nebylo namístě změnit návrh na zrušení opatření obecné povahy na zásahovou žalobu. Stěžovatelé souhlasí se závěrem soudu, podle něhož nelze vést řízení o zrušeném opatření obecné povahy. Proto se chtěli domoci alespoň deklarace nezákonnosti napadených mimořádných opatření. Stěžovatelům je známo, že v jiných řízeních vedených u městského soudu (sp. zn. 10 A 35/2020 či sp. zn. 10 A 52/2020) změna z návrhu na zrušení opatření obecné povahy na deklaratorní zásahovou žalobu již proběhla. Podle stěžovatelů nelze aplikovat závěry rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 - 80, neboť v jejich případě byly splněny všechny podmínky nezákonného zásahu definované v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS.

[7] Podle stěžovatelů jde v případě jimi napadených opatření o novou situaci, kterou by měly soudy zohlednit. V opačném případě by totiž došlo k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), přičemž porušení práv v souvislosti s narozením dítěte již nelze dodatečně zhojit. V této souvislosti stěžovatelé odkázali na argumentaci v rozsudku městského soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020 - 264.

[8] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným usnesením. Souhlasil se závěrem městského soudu, že zásahová žaloba je subsidiární žalobní typ a změna návrhu v posuzované věci nebyla možná. Městský soud podle odpůrce neporušil ani poučovací povinnost.

[9] Stěžovatelé následně dodali, že u Obvodního soudu pro Prahu 2 vedou proti odpůrci řízení o žalobě o náhradu nemajetkové újmy.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je podána včas, osobami k tomu oprávněnými a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Judikatura správních soudů dospěla k nyní již ustálenému závěru, že opatření obecné povahy nemůže být zároveň nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Proti vydání nebo důsledkům opatření obecné povahy se nelze bránit zásahovou žalobou. Toto posouzení se opírá o dřívější nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, podle nějž správní soud může ve výroku rozsudku určit nezákonnost pouze u zásahu. Jinak řečeno, nemůže vyslovit nezákonnost správního rozhodnutí, nečinnosti či opatření obecné povahy. K tomu mu chybí zákonný podklad, který ke své činnosti potřebuje podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Na citovaný nálezy navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 - 80, č. 4033/2020 Sb. NSS. Podle pátého senátu na závěrech Ústavního soudu nic nemění ani zrušení opatření obecné povahy v průběhu soudního řízení, byť má taková skutečnost za následek, že v řízení o návrhu, který nadále směřuje proti již neexistujícímu aktu, nelze pokračovat. Pokud by správní soudy považovaly vydání opatření obecné povahy od okamžiku jeho zrušení za nezákonný zásah a přisvojovaly by si oprávnění deklarovat nezákonnost takového zásahu, obcházely by Ústavním soudem zmiňovaným nedostatek pravomoci k takovému deklaratornímu rozhodnutí.

[13] Stěžovatelům lze přisvědčit v tom, že městský soud v minulosti v některých případech umožnil změnu návrhu na deklaratorní zásahovou žalobu, jejímž prostřednictvím se navrhovatelé mohli bránit vůči účinkům zrušeného opatření (rozsudek ze dne 28. 4. 2020, č. j. 10 A 52/2020 - 74, nebo ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020 - 264). Tyto rozsudky městského soudu však neobstály v kasačním přezkumu. Při přezkumu rozsudku č. j. 10 A 52/2020 - 74 se Nejvyšší správní soud nevyjadřoval k procesnímu postupu v podobě změny návrhu na zrušení opatření obecné povahy na deklaratorní zásahovou žalobu. Jednalo se totiž o krizová opatření, která nejsou opatřeními obecné povahy, nýbrž podzákonnými právními předpisy vlády. V případě kasačního přezkumu rozsudku č. j. 10 A 35/2020 - 264 se Nejvyšší správní soud zabýval možnostmi soudního přezkumu zrušených mimořádných opatření podrobně. Učinil tak v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100, kterým zrušil rozsudek č. j. 10 A 35/2020 - 264 a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 8 As 34/2020 - 100 poskytl alternativní řešení ke změně návrhu na deklaratorní zásahovou žalobu. Dovodil, že kromě abstraktního přezkumu napadených opatření obecné povahy mohou žalobci iniciovat i jejich incidenční přezkum ve spojení s žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (případně žalobou proti rozhodnutí nebo nečinností žalobou). V případě zákazu osobní účasti na výuce byla podle názoru osmého senátu původcem faktického zásahu do veřejných subjektivních práv žáků základní škola, která podle rozporovaného opatření obecné povahy postupovala. Osmý senát tedy dovodil, že v jím posuzované věci nemohl být původcem zásahu odpůrce pouze z toho důvodu, že vydal napadená mimořádná opatření.

[15] V rozsudku č. j. 8 As 34/2020 - 100 soud jednoznačně konstatoval, že soudní řád správní neumožňuje soudu vydat deklaratorní výrok určující nezákonnost již zrušeného opatření obecné povahy. Nelze tak učinit ani prostřednictvím deklaratorní zásahové žaloby, neboť by se jednalo o obcházení nedostatku pravomoci k tomuto způsobu rozhodnutí. Přestane-li být napadené

opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem způsobilé přezkumu (je zrušeno nebo pozbude platnosti), je jediným možným procesním vyústěním odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení v podobě chybějícího předmětu řízení.

[16] Stěžovatelům by se tedy v posuzované věci podle závěrů osmého senátu nabízela možnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem zdravotnického zařízení (nemocnice). Společně s touto žalobou by mohli navrhnout zrušení příslušných mimořádných opatření, přičemž po zrušení napadených opatření obecné povahy v průběhu soudního řízení by městský soud incidenční návrh odmítl. Zásahová žaloba by však byla nadále projednatelná a na napadená mimořádná opatření by soud pohlížel obdobně jako na jiné právní předpisy. Analogicky by pak posoudil jejich zákonnost postupem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy. Pokud by shledal napadená opatření nebo jejich část nezákonnými, nepřihlížel by k nim při přezkumu zákonnosti žalovaného zásahu.

[17] Devátý senát Nejvyššího správního soudu se však neztotožnil se závěry osmého senátu ohledně pasivní žalobní legitimace základní školy a předložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Rozšířený senát se v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51, č. 4232/2021 Sb. NSS, zabýval mj. otázkou, zda může být základní škola původcem zkrácení veřejných subjektivních práv žáků. Dospěl k závěru, že základní škola v tomto ohledu nemůže vystupovat jako správní orgán. Škola nijak dále neindividualizuje zásah přímo proti žákům nebo jejich rodičům. Přerušování prezenční výuky není dáno rozhodnutím nebo jiným aktem školy; plyne přímo z krizového opatření vlády (obdobně ve věci sp. zn. 8 As 34/2020 přímo z opatření obecné povahy, které dále nebylo a ani nemuselo být individualizováno ve vztahu k žákům a jejich rodičům). Veřejné subjektivní právo žáků na vzdělání bylo zkráceno již v důsledku (krizového či mimořádného) opatření.

[18] Nemůže-li být základní škola pasivně legitimovaným správním orgánem, tím méně jí může být nemocnice, resp. v případě stěžovatelů dokonce nestátní zdravotnické zařízení, jehož provozovatelem je akciová společnost. Proto stejně tak zákaz přítomnosti třetích osob u porodu není dán rozhodnutím nebo jiným aktem nemocnice, ale plyne přímo z napadených mimořádných opatření, která již dále nebyla a ani nemusela být ve vztahu k pacientkám a jejich doprovodu individualizována. Nemocnice je v této situaci subjektem, který je veřejnoprávně regulován odpůrcem a který se může sám bránit proti zásahům do svých práv správními žalobami. Nemocnice tedy nevykonávala žádnou pravomoc svěřenou jí při výkonu veřejné správy a nevystupovala ani jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[19] Z výše uvedeného vyplývá, že městský soud postupoval v souladu s judikaturou, pokud stěžovatele nepoučil o změně žalobního typu na deklaratorní zásahovou žalobu a návrh na zrušení mimořádných opatření odmítl z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení v podobě chybějícího předmětu řízení. Pokud by se navrhovatelé pokusili o incidenční přezkum napadených opatření, soud by jejich žalobu odmítl, neboť nemocnice nemůže být podle judikatury pasivně legitimovaným správním orgánem, resp. původcem zásahu.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na shora uvedené argumentaci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť stěžovatelé ve věci neměli úspěch a odpůrci jako úspěšnému účastníku řízení v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 11. listopadu 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu