

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatelky: **nezletilá E. Š.**, zastoupena zákonnými zástupci Š. J. a L. Š., zastoupena Mgr. Ondřejem Stravou, advokátem se sídlem Ostrov u Macochy 180, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o návrhu na zrušení čl. I bodu 5 opatření obecné povahy ze dne 19. 4. 2021, čj. MZDR 14600/2021-3/MIN/KAN,

- o žádosti o změnu návrhu spočívající v tom, že předmětem tohoto řízení bude mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 29. 4. 2021, čj. MZDR 14600/2021-6/MIN/KAN, a bude-li toto opatření změněno či nahrazeno jiným opatřením, které se od původně napadeného opatření v podstatných znacích nebude lišit (nadále bude omezena přítomnost dětí v lesních mateřských školách), bude předmětem řízení toto další aktuálně platné mimořádné opatření, a
- o návrhu navrhovatelky na předběžné opatření

t a k t o :

- I.** Změna návrhu **s e n e p ř i p o u š t í .**
- II.** Návrh na předběžné opatření, jímž by soud uložil odpůrci povinnost okamžitě pozastavit platnost napadeného opatření, **s e z a m í t á .**
- III.** Navrhovatelce **s e u k l á d á** zaplatit ve lhůtě **7 dnů** od doručení tohoto usnesení České republice – Nejvyššímu správnímu soudu soudní poplatek ve výši **1 000 Kč** za podání návrhu na předběžné opatření.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatelka podala dne 21. 4. 2021 návrh na zrušení opatření obecné povahy (v části čl. I bodu 5), které odpůrce vydal podle § 2 odst. 2 písm. f) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 (dále jen „pandemický zákon“), a podle § 69 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Odpůrce tímto opatřením zakázal navrhovatelce osobní přítomnost na předškolním vzdělávání v lesní mateřské škole. Současně navrhovatelka navrhl, aby soud předběžným opatřením uložil odpůrci povinnost okamžitě pozastavit platnost mimořádného opatření.

[2] Napadené opatření bylo nejprve změněno s účinností od 26. 4. 2021, a to opatřením ze dne 22. 4. 2021, čj. MZDR 14600/2021-4/MIN/KAN. Již dne 27. 4. 2021 vydal odpůrce opatření čj. MZDR 14600/2021-5/MIN/KAN, které tímto dnem současně nabylo platnosti (čl. III tohoto opatření) a kterým s účinností ode dne 3. 5. 2021 výslovně zrušil napadené

opatření (čl. II opatření MZDR 14600/2021-5/MIN/KAN). I toto opatření však odpůrce zrušil a nahradil ho mimořádným opatřením ze dne 29. 4. 2021, čj. MZDR 14600/2021-6/MIN/KAN, účinným od 3. 5. 2021. Opatřením ze dne 3. 5. 2021, čj. MZDR 14600/2021-7/MIN/KAN, účinným od 4. 5. 2021 odpůrce opětovně změnil mimořádné opatření. Až do této doby zněl čl. I bodu 5 v různých verzích opatření totožně, rozšiřovaly se pouze výjimky pro další kraje. V dalším opatření ze dne 4. 5. 2021, čj. MZDR 14600/2021-8/MIN/KAN, účinném od 10. 5. 2021 ve znění opatření ze dne 7. 5. 2021, čj. MZDR 14600/2021-9/MIN/KAN, již není osobní přítomnost dětí na předškolním vzdělávání omezena. (Dále soud pro přehlednost označuje tato opatření jen ztučněnými číslicemi před druhým lomítkem, v nichž se liší jejich čísla jednací.)

K návrhu na změnu návrhu:

[3] Podáním ze dne 3. 5. 2021 navrhovatelka soudu sdělila, že ačkoli je nové opatření **6** od těch předchozích odlišné, materiálně je totožné. Podle navrhovatelky tvoří obě tato opatření (napadené opatření **3** a ke dni 3. 5. 2021 účinné opatření **6**) protiprávní kontinuum. Navrhla proto, aby soud učinil předmětem řízení o návrhu i předmětem předběžného opatření právě opatření **6**. Pro případ, že odpůrce znovu změní nebo nahradí jiným i opatření **6** tak, že se nově platné opatření nebude od těch předcházejících lišit v podstatných rysech (přítomnost dětí v lesních mateřských školách bude nadále omezena), navrhovatelka žádá, aby soud změnil předmět řízení i bez návrhu tak, aby se vztahoval vždy k aktuálně platnému mimořádnému opatření.

[4] NSS úvodem sděluje, že obdobnou situací se zabýval již v usnesení ze dne 22. 4. 2021, čj. 4 Ao 1/2021-56, či dále například ze dne 4. 5. 2021, čj. 8 Ao 6/2021-61. V nyní řešené věci neshledal důvod odchytil se od tam přijatých závěrů. Současně však soud podotýká (stejně jako v usnesení ze dne 4. 5. 2021, čj. 8 Ao 15/2021-49), že nelze předvídat, jaký postup odpůrce zvolí při vydávání dalších mimořádných opatření. Nelze proto do budoucna vyloučit, že tyto závěry bude třeba v dalších věcech přehodnotit v návaznosti na novou skutkovou a procesní situaci.

[5] Podle § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. platí, že *obsahuje-li návrh tyto náležitosti* (obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.; poznámka soudu), *nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body*.

[6] S ohledem na toto ustanovení dospěl soud k závěru, že v nyní posuzované věci nejsou splněny předpoklady pro postup podle § 95 o. s. ř., který se v soudním řízení správním použije přiměřeně (§ 64 s. ř. s.), a navrhovanou změnu návrhu nepřipustil.

[7] Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. nelze návrh v průběhu řízení rozšiřovat o další návrhové body. Právě toho se však navrhovatelka domáhá. Požaduje, aby soud změnil a případně dále měnil předmět přezkumu a zabýval se opatřeními v jejich aktuální podobě, dokud budou části novějších opatření omezovat přítomnost dětí v lesních mateřských školách. Podle navrhovatelky je třeba chápat materiálně totožná opatření jako jednotné protiprávní kontinuum.

[8] Soud nezpochybnuje skutečnost, že odpůrce v krátkém časovém sledu měnil opatření a nahrazoval je jinými. Předchozí judikatura NSS v případech, kdy bylo zrušeno opatření obecné povahy, dovozovala nedostatek podmínek řízení, a návrhy proto odmítala podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro chybějící předmět řízení (viz usnesení ze dne 26. 9. 2012, čj. 8 Ao 6/2010-98, nebo usnesení z 19. 5. 2011, čj. 8 Ao 8/2011-129).

[9] Soudní přezkum mimořádných opatření podle § 13 odst. 1 věty první pandemického zákona a části třetí hlavy II dílu sedmého soudního řádu správního je však na rozdíl od obecné úpravy soudního řádu správního širší. Speciální úprava podle pandemického zákona umožňuje přezkum také těch mimořádných opatření, která v průběhu řízení o nich pozbudou platnosti (v důsledku toho i účinnosti). Podle § 13 odst. 4 zákona pandemického zákona totiž platí, že *pozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení. Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části byly v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, v rozsudku vysloví tento závěr.*

[10] Soud si je vědom závěrů, k nimž dospěl ohledně změny návrhu na zrušení opatření obecné povahy v případech opakovaně rušených a nahrazovaných mimořádných opatření odpůrce v rozsudku ze dne 4. 6. 2020, čj. 6 As 88/2020-44, a dále např. v rozsudcích ze dne 18. 9. 2020, čj. 5 As 191/2020-45 (na nějž upozorňuje i navrhovatelka), a ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63. Soud zde nevyloučil možnost odchýlit se od koncentrační zásady vyplývající z § 101b odst. 2 s. ř. s. Konstatoval, že pokud by nepřipustil změnu původního návrhu a odmítl ho pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, porušil by práva navrhovatelů na spravedlivý proces a na účinnou soudní ochranu práv ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny. K těmto závěrům však dospěl za jiné situace, v níž zákon neumožňoval deklaratorní přezkum již zrušených mimořádných opatření. Nyní však pandemický zákon takový přezkum umožňuje, a předmět soudního řízení tak neodpadá.

[11] Závěry předchozí judikatury směřovaly k tomu, aby navrhovatelé nebyli se svými návrhy odmítáni (vylučováni ze soudního přezkumu) jen proto, že odpůrce ruší v rychlém sledu jen pár dní stará opatření a nahrazuje je novými (velmi podobnými). Za účinnosti pandemického zákona však nelze tyto závěry vykládat tak, že by soud měl vlastně automaticky připustit změnu návrhu, jakmile je napadené opatření nahrazeno podobným opatřením novějším.

j

[12] Soud tak v této věci neshledal důvod, aby se odchýlil od zásady koncentrace podle § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. a umožnil navrhovatelce rozšířit návrh o další návrhové body týkající se nového opatření.

[13] NSS ani nesdílí navrhovatelčin právní názor, že po sobě přijímaná mimořádná opatření obdobného obsahu tvoří pro účely soudního přezkumu jednotné právní kontinuum. Ačkoli totiž materiálně byla regulace provozu mateřských škol shodná v řadě po sobě jdoucích opatření až po opatření 7, nelze přehlížet, že formálně mají tato opatření povahu samostatných aktů. Navrhovatelka sama disponuje předmětem řízení a je na ní, aby ho vymezila, reagovala na změnu situace a podle toho formulovala petit. Jakkoli soudu připadá navrhovatelčin požadavek na záměnu předmětu řízení za aktuálně účinné opatření racionální (ovšem nyní účinné opatření již neobsahuje omezení, které navrhovatelka žádala zrušit), nelze mu vyhovět, neboť není v souladu s procesními předpisy a vnesl by do řízení ještě větší nejistotu. NSS zdůrazňuje, že soudní přezkum komplikuje především odpůrce svým postupem, tedy tím, že vydává v krátkém časovém sledu nová opatření s minimálními změnami ve vztahu k mateřským školám.

[14] Původně napadené mimořádné opatření tedy lze podrobit přezkumu, a navrhovatelka tak může pokračovat v řízení o původním návrhu. Současně se navrhovatelka může (podle svého uvážení) na soud obrátit i s návrhem na přezkum nových opatření [podle § 13 odst. 2 pandemického zákona lze návrh na zrušení opatření podat do jednoho měsíce ode dne, kdy opatření nabylo účinnosti]. Soud proto nepřipustil změnu (rozšíření) návrhu (výrok I tohoto usnesení). Změna návrhu na zrušení opatření obecné povahy musí být institutem mimořádným,

odpovídajícím výjimečnosti případu, a je třeba ji připustit, zejména pokud by byl navrhovatelce jinak odepřen přístup k soudu. O takový výjimečný případ se nyní nejedná.

[15] Ze stejných důvodů pak už vůbec nelze připustit takovou změnu návrhu, která ani blíže neoznačuje konkrétní předmět řízení a ponechává na soudu, aby sám sledoval vývoj odpůrcovy normotvorby a srovnával, zda a nakolik jsou nově stanovená pravidla podobná těm, která navrhovatelka napadla. To úkolem soudu není.

[16] Krom toho by soud rád upozornil na další věc. Navrhovatelka vychází ve svém podání ze dne 3. 5. z toho (stejně jako soud ve svém poučení, které jí předtím adresoval), že opatření **3** bylo zrušeno opatřením **5**. To bylo vydáno 27. 4. a téhož dne nabylo platnosti. Právní vztahy mělo začít upravovat s účinností od 3. 5. a k tomuto datu také zrušilo nyní napadené opatření **3**. Soud však dále poukazuje na to, že dne 29. 4. bylo vydáno opatření **6**, které nabylo platnosti téhož dne. Právní vztahy začalo upravovat s účinností od 3. 5. a k tomuto datu také zrušilo předcházející opatření **5**.

[17] Z toho je patrné, že opatření **3** ve skutečnosti nebylo řádně zrušeno, protože opatření **5** (podle jehož čl. II se s účinností od 3. 5. ruší opatření **3** ve znění opatření **4**) nikdy nenabylo účinnosti. Jednak tedy opatření **5** nikdy nezačalo upravovat právní vztahy (v tomto směru na opatření **3** ve znění opatření **4** navázalo přímo opatření **6**). Jednak ale – neboť opatření **5** bylo zrušeno opatřením **6** dříve, než nabylo účinnosti – ani nikdy nezrušilo opatření **3**. Samotné opatření **6** pak ve svém čl. II už ruší právě jen opatření **5** a osudem opatření **3** se nezabývá.

[18] Soud tak má za to, že opatření **3** nadále právně existuje, i když počínaje dnem 3. 5. už není způsobilé upravovat právní vztahy.

K návrhu na předběžné opatření:

[19] Společně s návrhem na zrušení mimořádného opatření navrhovatelka žádá soud, aby uložil odpůrci povinnost pozastavit platnost opatření (v původním návrhu mimořádného opatření **3**, nově navrhovatelka vztahuje předběžné opatření k mimořádnému opatření **6**, který však soud odmítl učinit předmětem tohoto řízení) Podle navrhovatelky způsobuje napadené opatření jí a tisícům dětí vážnou újmu, která spočívá v tom, že se nemohou vzdělávat, socializovat, rozvíjet dovednosti, setkávat se s kamarády a věnovat se zdravému pohybu. To má závažný negativní dopad na jejich fyzický a psychický stav. Navrhovatelka zmiňuje studii UNESCO, podle níž se s uzavřením škol zvyšuje riziko ohrožení dětí domácím násilím a zneužíváním; objevuje se psychické i fyzické vyčerpání vlivem razantní životní změny; sociální izolace má katastrofální dopady na učení a rozvoj jedinců.

[20] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s. platí, že *byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro brozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.*

[21] Smyslem institutu předběžného opatření je zatímní úprava poměrů účastníků, a to ve výjimečných případech, kdy v důsledku postupu správních orgánů hrozí účastníku vážná újma pokračováním dosavadního stavu věcí, nebo naopak jejich změnou.

[22] NSS však může o předběžném opatření rozhodovat pouze tehdy, je-li vztaženo k tomu návrhu, který je předmětem přezkumu. Tím je původní mimořádné opatření **3**, které sice nebylo ke dni 3. 5. 2021 řádně zrušeno – ale současně není pochyb o tom, že počínaje tímto dnem

už nevyvolává žádné právní účinky (vůči navrhovatelce ani vůči nikomu dalšímu). Soud se proto blíže nezabýval újmou, o níž navrhovatelka tvrdí, že jí hrozí. Požadavek uplatněný předběžným opatřením nelze uložit už jen proto, že původní mimořádné opatření **3** vůči nikomu nepůsobí (ostatně stejně jako opatření **6** ve znění opatření **7**; opatření **8**, které je nahradilo, pak už neomezuje přítomnost dětí v mateřské škole). Soud tak návrh na nařízení předběžného opatření zamítl (výrok II).

[23] Podání návrhu na nařízení předběžného opatření podléhá podle položky 20 sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona o soudních poplatcích, soudnímu poplatku ve výši 1 000 Kč. Podle § 7 odst. 1 zákona o soudních poplatcích je poplatek splatný vznikem poplatkové povinnosti. Povinnost zaplatit soudní poplatek za podání návrhu na vydání předběžného opatření vzniká dnem právní moci rozhodnutí, jímž bylo o návrhu rozhodnuto a v němž byla navrhovateli uložena povinnost soudní poplatek zaplatit [§ 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích]. NSS proto výrokem III vyzval navrhovatelku ke splnění povinnosti zaplatit soudní poplatek za návrh na předběžné opatření ve lhůtě 7 dnů od doručení tohoto usnesení.

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

Soudní poplatek lze zaplatit: a) vylepením kolků na tomto tiskopisu, nebo b) bezhotovostně převodem na účet soudu číslo: **3703-46127621/0710**, vedený u České národní banky, pobočka Brno.

Závazný **variabilní symbol** pro identifikaci platby lze získat na internetových stránkách www.nssoud.cz v položce Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

V Brně dne 19. května 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu

Vyhovuji výzvě a zasílám v kolkových známkách určený soudní poplatek.

ke sp. zn.: 10 Ao 2/2021

podpis

Místo pro nalepení kolkových známek: