

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et. Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

navrhovatelů: a) [redacted], nar. [redacted]
bytem [redacted]
zastoupená advokátem Mgr. Ondřejem Pecákem
se sídlem Na Ořechovce 199/24, 162 00 Praha 6

b) [redacted], nar. [redacted]
bytem [redacted]

proti

odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**
se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 00 Praha 1
zastoupené advokátem JUDr. Jiřím Kindlem, M. Jur., Ph.D.
se sídlem Křižovnické nám. 193/2, Praha 1

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18.3.2020 č.j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN

takto:

- I. Změna návrhu navržená navrhovateli v podání doručeném soudu dne 29.3.2020, kterou se navrhovatelé domáhali, aby soud zrušil opatření obecné povahy – mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27.3.2020 č.j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN a mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18.3.2020 č.j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN, se připouští.
- II. Návrh navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy - mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27.3.2020 č.j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN a mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18.3.2020 č.j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN, se odmítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Navrhovatelům se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 6 000 Kč. Soudní poplatek v uvedené výši bude navrhovatelům vrácen z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám Mgr. Ondřeje Pecáka, advokáta.

Odůvodnění:

1. Návrhem ze dne 26.3.2020 se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy - mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví č.j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN ze dne

18.3.2020 (dále jen „první napadené OOP“). Prvním napadeným OOP odpůrce jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 258/2000 Sb.“) nařídil postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 mimořádné opatření, kterým se (v bodě I.) *všem poskytovatelům zdravotních služeb lůžkové péče s účinností od 18. března 2020 nařizuje zákaz návštěv pacientů v zdravotnických zařízeních, ve kterých se poskytuje lůžková péče, s výjimkou:*

- *nezletilých pacientů,*
- *pacientů s omezenou svéprávností,*
- *pacientů v hospicích a dalších pacientů v terminálním stádiu nevyléčitelného onemocnění.*

2. Navrhovatelé v návrhu ze dne 26.3.2020 uvedli, že v nejbližších dnech očekávají narození potomka (navrhovatelka je v pokročilém stádiu těhotenství s termínem porodu dne 28. 3. 2020). V důsledku prvního napadeného OOP je zakázána účast otců u porodu, s čímž navrhovatelé nesouhlasí, a proto požadují, aby jej soud pro nezákonnost zrušil. Současně podrobně rozvedli důvody, pro které považují první napadené OOP za nezákonné. Dále uvedli, že pokládají za účelné a vhodné spojit řízení o jimi podaném návrhu s věcí vedenou u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 10 A 35/2020. Navrhli rovněž, aby soud vydal usnesení o předběžném opatření, kterým by rozhodl, že Nemocnice Hořovice a její provozovatel NH Hospital a. s., IČO 27872963, jsou povinni umožnit v době od vykonatelnosti tohoto usnesení do 11. 4. 2020 přítomnost navrhovatele u porodu navrhovatelky za splnění stejných podmínek, které jsou touto nemocnicí kladeny na personál (zdravotní stav, mytí a desinfekce rukou, použití ochranných pomůcek).
3. Podáním označeným jako „Doplnění návrhu na zrušení opatření obecné povahy“, které bylo soudu doručeno dne 29.3.2020, navrhovatelé reagovali na vydání mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27.3.2020 č.j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN, kterým ministerstvo (v bodě II.) rozhodlo, že se první napadené OOP ruší. Podle navrhovatelů je na místě, aby soud rozhodl společně o obou napadených opatřeních, a proto navrhli, aby soud pro nezákonnost zrušil jak první napadené OOP, tak i opatření obecné povahy – mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27.3.2020 č.j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN (dále jen „druhé napadené OOP“).
4. Výrokem (I.) usnesení ze dne 30.3.2020 č.j. 15 A 31/2020 – 59 soud zamítl návrh navrhovatelů na spojení řízení s věcí vedenou pod sp. zn. 10 A 35/2020, výrokem (II.) odmítl návrh navrhovatelů na zrušení prvního napadeného OOP a výrokem (III.) odmítl návrh navrhovatelů na vydání předběžného opatření. Výrokem (IV.) soud rozhodl, že navrhovatelům se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 6 000 Kč a výrokem (V.) rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění usnesení soud uvedl, že neshledal žádné důvody, pro které by bylo na místě spojit řízení v této věci s věcí vedenou pod sp. zn. 10 A 35/2020. Soud konstatoval, že v důsledku zrušení prvního napadeného OOP samotným odpůrcem odpadla jedna z nezbytných podmínek pro vedení řízení o návrhu na jeho zrušení, a soudu proto nezbylo než návrh na zrušení prvního napadeného OOP podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. bez věcného projednání odmítnout. Soud dále uvedl, že nevyhověl podání navrhovatelů označenému jako „Doplnění návrhu na zrušení opatření obecné povahy“, které bylo soudu doručeno dne 29.3.2020 a ve kterém se navrhovatelé formou „doplnění návrhu“ domáhali také zrušení druhého napadeného OOP. Přistoupit na navrhovatelů požadovanou změnu návrhu spočívající v rozšíření původního předmětu řízení o další opatření obecné povahy nebylo dle názoru soudu na místě, neboť výsledky dosavadního řízení (jehož jediným výsledkem je odmítnutí „původního“ návrhu) nemohou být podkladem pro řízení o dalším opatření obecné

povahy vydaném odpůrcem. Vzhledem k odmítnutí návrhu na zrušení prvního napadeného OOP pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení bránící dalšímu pokračování v řízení soud považoval za nutné odmítnout také akcesorický návrh na vydání předběžného opatření. Čtvrtý výrok usnesení o vrácení soudního poplatku navrhovatelům soud odůvodnil ustanovením § 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích a pátý výrok o nákladech řízení odkazem na § 60 odst. 3 věta první s.ř.s.

5. Na základě navrhovatelí podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 4.6.2020 č.j. 6 As 88/2020 – 44 zrušil výroky II., IV. a V. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2020, č. j. 15 A 31/2020-59 a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. Ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud vyšel 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. Dále konstatoval, že první napadené OOP nebylo zrušeno bez náhrady, přičemž první i druhé napadené OOP upravují stejný okruh problematiky v zásadě shodným způsobem, a to navzdory dílčím formulačním či strukturním rozdílům. Po vydání druhého napadeného OOP se navrhovatelé dle Nejvyššího správního soudu zachovali procesně přípustně, pokud se domáhali změny svého návrhu. Účelem požadované změny návrhu z jejich strany bylo z procesní opatrnosti zabránit nepříznivému procesnímu následku v situaci, kdy dopady opatření napadeného původním návrhem přes formální zánik prvního napadeného OOP stále přetrvávaly v podobě druhého napadeného OOP. První napadené OOP bylo nahrazeno obsahově obdobným druhým napadeným OOP, a to v časovém intervalu, který reálně bránil možnosti soudního přezkumu prvního napadeného OOP. Nepřipuštění změny původního návrhu a jeho odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci prvního napadeného OOP za této situace podle Nejvyššího správního soudu představuje porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinnou soudní ochranu práv navrhovatelů ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud též vytkl Městskému soudu v Praze, že o nepřipuštění změny návrhu nerozhodl samostatným rozhodnutím ani výrokem usnesení napadeného kasační stížností, jak ukládá § 95 odst. 2 o.s.ř., a s procesním návrhem navrhovatelů se vypořádal pouze v odůvodnění usnesení.
6. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvedl, že ke dni jeho rozhodování bylo účinné mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15.4.2020 č.j. MZDR 16214/2020-1/MIN/KAN (dále jen „třetí OOP“), jehož výroku 2. 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 třetího OOP 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.“* Posouzení, zda a v jakém rozsahu je třetí OOP obdobným ve vztahu k prvnímu a druhému napadenému OOP, však nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu v tomto řízení. Nejvyšší správní soud uzavřel, že bude na navrhovatelích, jak se k podanému návrhu za dané procesní situace postaví, a na městském soudu bude, aby z průběhu dalšího řízení vyvodil adekvátní procesní důsledky.

7. Výzvou ze dne 17.6.2020 č.j. 15 A 31/2020 – 147 soud vyzval odpůrce, aby se ve lhůtě deseti dnů vyjádřil k návrhu ze dne 26.3.2020 na zrušení prvního OOP, jakož i k doplnění tohoto návrhu, které směřuje též proti druhému napadenému OOP. Soud dále vyzval odpůrce, aby v téže lhůtě soudu sdělil, zda je i nadále účinné třetí OOP (podle informací dostupných na webových stránkách ministerstva mělo být třetí OOP zrušeno bodem II. mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 19.5.2020 č.j. MZDR 16214/2020-3/MIN/KAN), a dále zda bylo třetí OOP nahrazeno jiným mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví, které je účinné v současné době a které zakazuje, popř. nějakým způsobem omezuje přítomnost otce u porodu.
8. Odpůrce ve vyjádření ze dne 26.6.2020 uvedl, že účast otců u porodu již nyní není efektivně omezena. První napadené OOP bylo zrušeno druhým napadeným OOP. Druhé napadené OOP bylo zrušeno třetím OOP, které již účast druhého rodiče dítěte či osoby žijící s rodičkou ve společné domácnosti (u porodu) umožnilo, a to za splnění základních protiepidemických (zejm. hygienických) opatření. Třetí OOP bylo vydáno s účinností ode dne 16. 4. 2020, a dle odpůrce lze tedy konstatovat, že od uvedeného data již účast otce u porodu není omezena. Odpůrce potvrdil, že i třetí OOP bylo zrušeno, a to opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. 5. 2020 č.j. MZDR 16214/2020-3/MIN/KAN (dále jen „čtvrté OOP“), které již neupravuje specificky účast třetích osob u porodu, pouze obecně upravuje pravidla návštěv pacientů a uživatelů sociálních služeb ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče, zařízeních sociálních služeb v pobytové formě a v odlehčovacích sociálních služeb v pobytové formě.
9. Ve vyjádření ze dne 26.6.2020 odpůrce dále poukázal na to, že z kasační stížnosti navrhovatelů vyplývá, že k narození jejich potomka došlo již dne 1. 4. 2020. Žádným z mimořádných opatření odpůrce tak již nemohou být žádným způsobem dotčena jakákoliv veřejná subjektivní práva navrhovatelů ve smyslu zejména § 2 a též § 101a odst. 1 s.ř.s. Odpůrce upozornil na to, že nezbytnou podmínkou pro vedení řízení a rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je to, že opatření obecné povahy existuje. Pokud před rozhodnutím soudu ve věci zaniklo, tak již nemá soud o čem rozhodovat, jelikož nelze zrušovat neexistující správní akt. Požadavky navrhovatelů na věcný přezkum prvního napadeného OOP a případně též druhého napadeného OOP jsou dle mínění odpůrce v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a též Ústavního soudu a zároveň jsou v rozporu i s tou rozhodovací praxí, dle které nelze ve správním soudnictví vydávat určovací/deklaratorní ani akademické výroky ohledně již zrušených opatření obecné povahy. Návrh navrhovatelů by proto měl být bez dalšího znovu v úplném rozsahu odmítnut pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Odpůrce, jenž nesouhlasí se závěry zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu, které se týkají pochybení městského soudu spočívajícího v nepřipuštění změny žaloby, má za to, že i kdyby byly tyto závěry v souladu s právem, k rozšíření návrhu již každopádně dojít nemůže. Poukázal na to, že navrhovatelé svůj návrh doplnili pouze o návrh na zrušení druhého napadeného OOP, o kterém však nadepsaný soud rovněž rozhodovat nemůže, neboť i toto již bylo zrušeno. Takové rozšíření předmětu řízení by tedy nemohlo odstranit nedostatek podmínek řízení v dané věci a návrh by bylo třeba rovněž odmítnout. Případné zrušení pozdějších mimořádných opatření navrhovatelé nenavrhli, a to ani ve vztahu k třetímu OOP, na které chybně poukazoval Nejvyšší správní soud, ač bylo zrušeno, ani ve vztahu ke čtvrtému OOP. I kdyby navrhovatelé napadli některé z aktuálně účinných opatření odpůrce, např. čtvrté OOP, nemůže být dle názoru odpůrce rozšíření návrhu připuštěno, protože nyní již neexistuje účinné mimořádné opatření odpůrce, které by zakazovalo či omezovalo účast otců u porodu. Neexistuje tedy již opatření obdobné prvnímu či druhému napadenému OOP. Ostatně navrhovatelé nyní již nemohou svůj návrh rozšiřovat o další návrhové body, a to s přihlédnutím s § 101b odst. 2 s.ř.s. Čtvrté OOP se navíc nikterak nedotýká jakýchkoli veřejných subjektivních práv navrhovatelů ve smyslu § 2 a § 101a odst. 1 s.ř.s.

10. Co se týče věcné argumentace, kterou navrhovatelé zpochybnili zákonnost prvního a druhého napadeného OOP, odpůrce ve vyjádření ze dne 26.6.2020 uvedl, že byl nadán pravomocí k vydání těchto OOP, a závěry vyjádřené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23.4.2020 č. j. 14 A 41/2020-111 tedy nemohou být na danou věc přílehlivé. Odpůrce je toho názoru, že v rozsahu požadovaném navrhovatelem nemohou správní soudy opatření odpůrce vůbec přezkoumávat. Navrhovatelé totiž požadují, aby správní soudy namísto odpůrce posuzovaly, jaký rozsah konkrétních faktických opatření při porodech měl být za účelem předcházení šíření epidemie COVID-19 zvolen. Takový přezkum by nicméně odporoval zásadám zdrženlivosti a minimalizace zásahů moci soudní do činnosti moci výkonné. Omezení účasti otců u porodu dle prvního i druhého napadeného OOP sledovalo zejména ochranu života a zdraví zdravotnického personálu, u kterého empirické poznatky ze stávající epidemie ukazují, že při ní představuje jednu z nejohroženějších skupin. Toto omezení sledovalo současně i ochranu života a zdraví rodiček, a to nejen navrhovatelky a jejího novorozence, ale i všech dalších rodiček a jejich novorozenců, s nimiž porodnický zdravotnický personál přichází do styku, resp. kterým se musí věnovat, aby jejich životy a zdraví neohrožovala nejen epidemie, ale též zejména komplikované porody. Přijatá omezení byla přiměřená, první i druhé napadené OOP bylo srozumitelné, řádně vydané a řádně odůvodněné. Odpůrce vzhledem k výše uvedenému navrhl, aby byl návrh navrhovatelů odmítnut pro svoji nepřipustnost, případně zamítnut pro svoji nedůvodnost.
11. Výzvou ze dne 2.7.2020 č.j. 15 A 31/2020 – 165 soud vyzval navrhovatele, aby ve lhůtě do tří dnů od doručení této výzvy soudu písemně sdělili, zda nadále trvají na svém návrhu na zrušení prvního napadeného OOP a na svém návrhu ze dne 26.3.2020 na změnu původního návrhu, když veškerá mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví omezující účast otců u porodu byla v mezidobí zrušena. V reakci na tuto výzvu navrhovatelé v podání ze dne 3.7.2020 uvedli, že na soudním přezkumu prvního a druhého napadeného OOP trvají. Přestože tato mimořádná opatření již byla zrušena, je dle navrhovatelů stále na místě jejich soudní přezkum a konstatování jejich nezákonnosti. Ohledně argumentace, do jakých základních práv a jakým způsobem bylo těmito mimořádnými opatřeními zasaženo, navrhovatelé odkázali na původní žalobu a její doplnění. Dále konstatovali, že aktuální mimořádné opatření (jímž měli na mysli čtvrté OOP) upravuje především přísnější hygienická opatření oproti normální situaci, jako je např. měření teploty návštěv (doprovodu) nebo dezinfekce ploch, kterých se dotýkají ruce po každé návštěvě, nicméně neobsahuje omezení doprovodu k porodu, které by odpovídalo původnímu zákazu doprovodu v prvním a druhém napadeném OOP. Navrhovatelé tak mají za to, že aktuální mimořádné opatření již nezasahuje do základních práv, jako tomu bylo v případě prvního a druhého napadeného OOP, a proto trvají na přezkumu zákonnosti prvního a druhého napadeného OOP. Jsou si vědomi toho, že zrušená mimořádná opatření již nelze zrušit, dle jejich názoru lze však posoudit jejich zákonnost a zásah do práv navrhovatelů. V souvislosti s tím požádali soud o poučení, zda by nebylo na místě návrh na zrušení opatření obecné povahy změnit na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s.ř.s., případně jestli je nutné žalobu nějak doplnit. Poukázali přitom na nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, podle kterého „(p)řed odmítnutím správní žaloby pro špatnou volbu žalobního typu je povinností soudu poučit stěžovatele, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení věci, a nabídnout mu příležitost účinně argumentovat ve vztahu k otázkám, na jejichž řešení bude případně rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby spočívat. Opačný postup je porušením práva žalobce na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 LPS.“
12. Podle § 110 odst. 4 s.ř.s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Městský soud v Praze, jsa vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 4.6.2020 č.j. 6 As 88/2020 – 44,

podle něhož nepřipuštění změny původního návrhu bylo porušením práva na spravedlivý proces a práva na účinnou soudní ochranu práv navrhovatelů ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, rozhodl prvním výrokem tohoto usnesení o připuštění změny původního návrhu navržené navrhovatelí v podání doručeném soudu dne 29.3.2020. Učinil tak i s vědomím toho, že toto procesní rozhodnutí nemůže mít vliv na konečný výsledek řízení (návrh navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy i po provedené změně nelze než odmítnout, a to z níže popsanych důvodů).

13. Soud musel při rozhodování v dané věci zohlednit zjištění, že první i druhé napadené OOP bylo ke dni vydání tohoto usnesení samotným odpůrcem zrušeno. O jejich zrušení, které mj. konstatoval i Ústavní soud v usnesení ze dne 26.5.2020 sp. zn. Pl. ÚS 16/20, ostatně není mezi účastníky řízení sporu. Jak je zřejmé z podání ze dne 3.7.202, navrhovatelé jsou si této skutečnosti vědomi, přesto však nadále trvají na soudním přezkumu zákonnosti prvního i druhého napadené OOP. Ten však za této situace není možný.
14. Podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže 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*.
15. Nezbytným předpokladem projednání návrhu podle § 101a a násl. s.ř.s., jehož výsledkem může být zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, je existence opatření obecné povahy. Tento předpoklad vyplývá jak z typu zvoleného řízení před správním soudem, je-li jím abstraktní kontrola opatření obecné povahy, tak i z judikatury Nejvyššího správního soudu. Řízení o návrhu, jímž je požadováno zrušení konkrétního opatření obecné povahy, z logiky věci nelze vést za situace, kdy opatření obecné povahy, které je předmětem řízení, již bylo zrušeno. Jinak řečeno, aby mohl soud návrhu vyhovět a napadené opatření obecné povahy zrušit, musí toto opatření obecné povahy existovat nejen v době podání návrhu, ale též v době rozhodování soudu ve věci samé. Rozhodovat o zrušení již zrušeného opatření nedává smysl. Jak v tomto ohledu shrnul Nejvyšší správní soud v recentním rozsudku ze dne 4.6.2020, č.j. 6 As 88/2020-44, „*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 skutečnosti tedy odpadl předmět řízení o tomto návrhu.*“
16. Z uvedeného vyplývá, že v řízení podle § 101a a násl. s.ř.s. nelze meritorně rozhodovat o návrhu na zrušení takového opatření obecné povahy, které bylo (výslovně) zrušeno, ani o návrhu na zrušení již neplatného opatření obecné povahy, a to i přes skutečnost, že ke dni podání návrhu opatření obecné povahy existovalo a k jeho zániku došlo až v průběhu řízení před soudem. Jinými slovy, za situace, kdy bylo opatření obecné povahy výslovně zrušeno (a je tak neplatné), nebo je neplatné z důvodu zániku jeho platnosti ze zákona nebo z důvodu zániku jeho platnosti uplynutím doby, na kterou bylo vydáno, neexistuje předmět řízení, o němž by soud mohl

rozhodnout, a je tak nutno návrh odmítnout z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.].

17. Vzhledem ke zrušení prvního a druhého napadeného OOP, proti kterým návrh v této věci směřoval, samotným odpůrcem, odpadla jedna z nezbytných podmínek pro vedení řízení o návrhu na jejich zrušení soudem. Neexistence napadených OOP představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení bránící dalšímu pokračování v řízení, a soudu proto nezbylo než návrh na zrušení prvního a druhého napadeného OOP podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. bez věcného projednání odmítnout.
18. Nutno dodat, že odmítnutí návrhu za dané situace se není v rozporu se závěry zrušovacího rozsudku ze dne 4.6.2020 č.j. 6 As 88/2020 – 44. Nejvyšší správní soud v něm totiž vycházel ze stavu, kdy první napadené OOP nebylo zrušeno bez náhrady, což již nyní neplatí. Nejvyšší správní soud výslovně deklaroval, že si je vědom skutečnosti, že podle praxe správních soudů je v případě zániku opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem namíste odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.], přičemž 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. A právě tato situace nyní nastala, neboť první i druhé napadené OOP (a stejně tak i třetí OOP, proti němuž však návrh navrhovatelů ani po jeho změně nesměruje) byly v mezidobí zrušeny bez náhrady a v současnosti není účast otců u porodu mimořádnými opatřeními odpůrce omezována. Protože navrhovatelé na svém návrhu směřujícím proti prvnímu a druhému napadenému OOP trvali, soud z výše popsanych skutkových zjištění, která vyšla najevo v průběhu dalšího řízení, nemohl vyvodit jiný procesní důsledek než odmítnutí jejich návrhu.
19. S přihlédnutím k tomu, že i třetí OOP bylo odpůrcem zrušeno, se soud nezabýval posouzením toho, zda a v jakém rozsahu je třetí OOP obdobným ve vztahu k prvnímu a druhému napadenému OOP. Pro úplnost soud dodává, že s účinností od 1.7.2020 bylo zrušeno i čtvrté OOP, a to mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 29.6.2020 č.j. MZDR 16214/2020-4/MIN/KAN. Aktuálně platné a účinné mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 3.7.2020 č.j. MZDR 16214/2020-5/MIN/KAN, jímž bylo s účinností ode dne 4.7.2020 zrušeno mimořádné opatření ze dne 29.6.2020 č.j. MZDR 16214/2020-4/MIN/KAN, rovněž neomezuje účast třetích osob u porodu, pouze obecně upravuje pravidla návštěv pacientů a uživatelů sociálních služeb ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče a zařízeních sociálních služeb.
20. Zákonná právní úprava soudu neumožňuje, aby posuzoval zákonnost již neexistujícího opatření obecné povahy a případně deklaroval jeho nezákonnost, jako je tomu v řízení o ochraně před nezákonným zásahem podle § 87 odst. 2 s.ř.s. Ústavní soud v nálezu ze dne 15.1.2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18 konstatoval, že „(s)právní soud může výrokem rozsudku určit nezákonnost jen u zásahu (§ 87 odst. 2 s. ř. s.), případně zakázat správnímu orgánu, aby pokračoval v porušování žalobcova práva, a přikázat obnovit stav před zásahem, je-li to možné. Nezákonnost nemůže výrokem rozsudku určit u rozhodnutí správního orgánu, jelikož rozhodnutí v případě důvodnosti žaloby ruší (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), vyslovuje jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), případně moderuje trest za správní delikt (přestupek). Ani u opatření obecné povahy nemůže soud ve výroku rozhodnutí určit jeho nezákonnost, ale v případě důvodnosti návrhu opatření obecné povahy nebo jeho část ruší dnem, který v rozsudku určí (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Výrokem rozsudku správní soud nemůže určovat nezákonnost ani u žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, kde v případě důvodnosti žaloby ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení ve lhůtě, kterou stanoví (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Lze tedy shrnout, že správní soud může ve výroku rozsudku určit

nezákonnost u zásahu, a naopak nemůže výrokem vyslovit nezákonnost správního rozhodnutí, nečinnosti či opatření obecné povahy. K tomu mu chybí zákonný podklad, který ke své činnosti potřebuje dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.“

21. Soud neměl žádný důvod k tomu, aby návrhatele poučoval o případné změně žalobního typu či doplnění jejich návrhu. Ten předně nebyl stížen vadami, které by bránily jeho projednatelnosti. Odmítnutí návrhu v dané věci není důsledkem špatné volby žalobního typu ze strany návrhatelů, a na danou věc tak nedopadají závěry o poučovací povinnosti soudu vyjádřené v nálezu Ústavního soudu ze dne 14.8.2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18. Nepřípustnost úvah o změně návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s.ř.s. na deklaratorní zásahovou žalobu podle § 82 a násl. s.ř.s. dovedl zcela jednoznačně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21.5.2020, č.j. 5 As 138/2020-80, ve kterém právě s odkazem na nálezu Ústavního soudu ze dne 15.1.2019 sp. zn. III. ÚS 2634/18 uvedl, že *„(p)okud by správní soudy považovaly vydání opatření obecné povahy od okamžiku jeho zrušení či obdobně původní nečinnost správního orgánu při vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) od okamžiku, kdy tato nečinnost byla ukončena a příslušné rozhodnutí nebo osvědčení bylo vydáno, za nezákonný zásah a přisvojovaly by si oprávnění deklarovat nezákonnost takového „zásahu“, obcházeły by tím zmínovaný nedostatek pravomoci k takovému deklaratornímu rozhodnutí, jak o něm hovoří v citovaném nálezu Ústavní soud“.*
22. Třetí výrok usnesení, jímž soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, má oporu v § 60 odst. 3 věta první s.ř.s., neboť návrh byl odmítnut a soudem nebyly shledány důvody pro přiznání náhrady nákladů řízení návrhatelům podle věty druhé téhož zákonného ustanovení.
23. Čtvrtý výrok usnesení o vrácení soudního poplatku návrhatelům je odůvodněn ustanovením § 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle kterého platí, že byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek. K tomu soud dodává, že o vrácení (druhé) soudního poplatku zaplaceného návrhatelem taktéž ve výši 6 000 Kč soud již rozhodl usnesením ze dne 7.4.2020 č.j. 15 A 31/2020 – 112, které nebylo zrušeno a je v právní moci.
24. Závěrem soud uvádí, že s osobami, které v době od 27.3.2020 požádaly o přiznání postavení osoby zúčastněné na tomto řízení, s ohledem na odmítnutí návrhu nejednal, neboť jim postavení zúčastněné osoby z povahy věci náležet nemůže. Podmínkou *sine qua non* institutu osob zúčastněných na řízení podle § 34 s.ř.s. je přímé dotčení na jejich právech či povinnostech. Po zrušení mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví omezujících účast otců u porodu (první a druhé napadené OOP) samotným odpůrcem je pojmově vyloučeno, aby zúčastněné osoby v řízení v této věci vůbec existovaly. V takovém případě je bezpředmětné institut zúčastněných osob aktivovat; takový postup by postrádal jakékoliv opodstatnění. Z těchto důvodů soud nepřikročil ani k tomu, aby o řízení v této věci vyrozuměl jiné osoby a vyzval je k vyjádření, zda budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Jak dovedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 1 As 55/2010 – 59 ze dne 9.9.2010, *charakteristika osob zúčastněných na řízení a rozsah jejich práv souvisejí právě s věcným projednáním návrhu ve správním soudnictví. Pokud podmínky pro meritorní přezkum splněny nejsou, byla by povinnost předsedy senátu vyrozumět zúčastněné osoby o probíhajícím řízení a vyzvat je k vyjádření, zda budou uplatňovat práva podle § 34 odst. 3 s. ř. s., rýže formalistická (srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 29/2009 - 34).*

Poučení:

Proti výroku I. tohoto usnesení není kasační stížnost přípustná [§ 104 odst. 3 písm. b) s.ř.s.].

Proti výrokům II., III., IV. tohoto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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. Kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřípustná. 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.

Praha 29. července 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu