



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **JUDr. L. H.**, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2020, č. j. 17 A 122/2020 – 55,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2020, č. j. 17 A 122/2020 – 55, **se ruší** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se odpůrce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byl odmítnut návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 19. 10. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN, vydaného v souvislosti s epidemií onemocnění COVID-19, které se týkalo omezení svobody pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa). Pro případ, že by napadené opatření bylo již zrušeno, se navrhovatel domáhal, aby soud rozhodl, že bylo nezákonné.

[2] Opatření bylo přijato podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů („dále zákon o ochraně zdraví“); podle § 94a odst. 2 tohoto zákona jsou taková opatření opatřeními obecné povahy.

[3] Městský soud návrh odmítl z důvodu, že nebyly splněny podmínky řízení; s odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010-98, uvedl, že podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je existence napadeného aktu, přičemž nedostatek této podmínky řízení nelze v rámci řízení dle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), odstranit. Zrušit již zrušené opatření

obecné povahy totiž pojmově nelze. Dále odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, který konstatoval, že v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy soud nemůže ani deklarovat nezákonnost takových opatření obecné povahy.

[4] Městský soud při zkoumání podmínek řízení vycházel z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020 - 226, kterým bylo stěžovatelem napadené opatření zrušeno. Městský soud uvedl, že si je vědom toho, že napadené opatření bude zrušeno až s účinností od 21. 11. 2020, leč nelze odhlédnout od toho, že vydaným rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020 - 226, je soud vázán (§ 156 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.), tedy již jeho vydáním došlo k odpadnutí předmětu řízení. Soud dodal, že ke dni vydání rozhodnutí soudu (nyní napadeného kasační stížností – pozn. NSS) přitom neexistuje žádné jiné účinné mimořádné opatření odpůrce s totožným předmětem, tj. omezením svobody pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa). Městský soud uzavřel, že nemůže zrušit již zrušené opatření obecné povahy ani nemůže deklarovat jeho nezákonnost, proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínky řízení spočívající v odpadnutí předmětu řízení; stěžovateli současně vrátil zaplacený soudní poplatek.

[5] Ze soudního spisu vyplývá, že stěžovatel podáním ze dne 19. 11. 2020, doručeným městskému soudu dne 23. 11. 2020 navrhl, aby soud připustil změnu původního návrhu; domáhal se, aby soud zrušil mimořádné opatření odpůrce ze dne 16. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020 – 39/MIN/KAN. Dne 24. 11. 2020 bylo stěžovateli zasláno vyrozumění o tom, že k jeho změně návrhu nelze přihlížet, neboť soud již o prvně podaném návrhu rozhodl dne 16. 11. 2020.

[6] Proti usnesení městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž uvádí důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), d), a e) s. ř. s. Stěžovatel není ve sporu v tom, že pokud účinky opatření obecné povahy pominuly, neboť došlo k formálnímu zrušení opatření obecné povahy jiným orgánem k tomu příslušným, nastává nedostatek podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nicméně, v situaci, kdy je opatření obecné povahy zrušeno předtím, než soud rozhodne o návrhu na jeho zrušení, se dle stěžovatele teoreticky nabízejí čtyři možné varianty dalšího postupu: zaprvé, návrh bez dalšího odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a tím navrhovateli znemožnit přístup k soudu; zadruhé, návrh na zrušení opatření obecné povahy projednat; zatřetí, umožnit navrhovateli změnu návrhového typu na žalobu na určení nezákonného zásahu spočívajícího v účincích zrušených opatření obecné povahy. Začtvrté, umožnit navrhovateli provést změnu či rozšíření návrhu tak, aby bylo možné projednat nové (navazující) opatření obecné povahy a jeho zákonnost. Stěžovatel má za to, že jediné třetí a čtvrtá z uvedených možností je v souladu s právními předpisy, dosavadní judikaturou vrcholných soudů, i principy právního státu (viz rozsudek MS v Praze ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 35/2020-261).

[7] Stěžovatel tvrdí, že měla být (avšak nebyla) respektována judikatura NSS týkající se jiných mimořádných opatření přijatých v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, podle které je „zřejmé, že závěr o neodstranitelné překážce řízení spočívající ve zrušení opatření obecné povahy, které bylo předmětem soudního přezkumu, byl vysloven v situacích, kdy takové

pokračování

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“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44). Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku sp. zn. 6 As 88/2020 popsal v bodech 46 – 63 podrobně důvody, pro které uzavřel, že v případě, kdy není návrhem napadené opatření obecné povahy zrušeno bez náhrady, nýbrž je nahrazeno jiným opatřením obecné povahy upravujícím stejný okruh problematiky, nadto, navzdory případným dílčím formulačním či strukturním rozdílům, v zásadě shodným způsobem, přičemž nové opatření vyvolává v zásadě shodný zásah do veřejných subjektivních práv dotčených osob a je vydáno v rychlém časovém sledu, je třeba i přes některá specifika řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. připustit s přiměřeným použitím ustanovení o. s. ř. změnu takového návrhu. Shodný závěr připouštějící za určitých okolností změnu podaného návrhu na zrušení opatření obecné povahy v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pak plyne jak z rozhodovací praxe Městského soudu v Praze (srov. rozsudek ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 - 111, či usnesení ze dne 16. 6. 2020, č. j. 18 A 16/2020 - 136), tak rovněž z dalšího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 191/2020 - 45. Ve věci stěžovatele však soud návrh odmítl s prostým konstatováním, že opatření odpůrce bylo zrušeno.

[8] Stěžovatel tvrdí, že podle konstantní judikatury platí, že „*je na soudu, aby učinil opatření k odstranění nedostatku (vady) řízení, kdy vyvodit vůči navrhovateli nepříznivé procesní důsledky (odmítnutí návrhu) lze jen tehdy, jestliže se nedostatek odstranit nedaří.*“ (např. II. ÚS 2014/08 ze dne 4. 9. 2008) Městský soud se přitom dopustil pochybení a nezákonně stěžovatele zbavil přístupu k soudní ochraně, když nejen, že jej nevyzval a neumožnil mu na procesní situaci reagovat, ale sám v dané situaci reagoval přehnaně rychle, takže zmařil také to, aby bylo rozhodováno o jeho návrhu na změnu žaloby. Dle stěžovatele soud jednal ukvapeně nejen s ohledem na to, že původně napadené opatření bylo soudem zrušeno až k datu 21. 11. 2020 (v době rozhodování soudu tedy nebýt dalšího postupu odpůrce, by mělo stále právní účinky), ale také s ohledem na to, že odpůrce dané situace využil a vydal před datem, které soud určil, nové opatření ze dne 16. listopadu 2020, č. j. MZDR 15757/2020-39/MlN/KAN. Stěžovatel přitom poukazuje na to, že toto opatření přitom obsahuje úplně stejné odůvodnění, jako to, které bylo soudem na základě rozsudku ze dne 13. 11. 2020 zrušeno – a tedy i jako opatření, které bylo vydáno již v srpnu 2020. Tím spíše bylo dle stěžovatele na místě, aby v řízení bylo pokračováno.

[9] Stěžovatel závěrem v kasační stížnosti vznáší námitku podjatosti soudců senátu městského soudu 17A s odůvodněním, že k vyloučení soudců z projednávání a rozhodnutí věci může dojít tehdy, je-li evidentní, že vztah soudce k dané věci, čímž je i bezpochyby plošná povinnost nošení ochranných prostředků, která vyvolává až vyhrocené postoje v rámci společnosti, dosahuje takové intenzity a povahy, že i přes zákonem stanovené povinnosti a judikaturu vyšších soudů nejsou schopni vyřizující soudci nezávisle a nestranně rozhodnout. Navrhuje proto, Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl, napadené rozhodnutí městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a aby věc přikázal jinému senátu městského soudu, neboť z postupu senátu 17A, který ignoroval judikaturu NSS, lze mít pochybnosti, že bude ve věci rozhodovat nestranně.

[10] Stěžovatel dále zaslal v doplnění kasační stížnosti přílohy, studie a vyjádření různých odborníků k epidemické situaci, ke spolehlivosti testů, metodám testování a poukázal na rozhodnutí některých evropských soudů vydaných v souvislosti se současnou situací ve světě.

[11] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti se zcela ztotožnil s usnesením městského soudu a navrhuje kasační stížnost pro nedůvodnost zamítnout. Za situace, kdy nebyla splněna podmínka řízení, nemohl dle odpůrce městský soud postupovat jinak. Dle odpůrce nemůže být opatření obecné povahy ani zásahem dle § 82 s. ř. s., protože nelze uvažovat o změně žalobního typu; odkazuje na judikaturu NSS i Ústavního soudu, ze které vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže být zároveň nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. a že proti jeho vydání či jeho důsledkům se nelze bránit zásahovou žalobou (nález Ústavního soudu ze dne 15. ledna 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, v němž Ústavní soud aproboval závěr vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2018, č. j. 3 As 121/2017-51). Pokud odkazuje stěžovatel na rozsudek NSS sp. zn. 6 As 88/2020, podotýká odpůrce, že se jednalo o zcela jinou situaci; zatímco ve stěžovatelském odkazovaném případě navrhovatelé včas reagovali a návrh na změnu podali (avšak soud ji nepřipustil, na což reagoval NSS), v tomto případě stěžovatel návrh na změnu předmětu řízení (do doby rozhodnutí soudu) nepodal, a proto soud postupoval tak, že návrh odmítl, což je procesně správný postup. K námitce podjatosti soudců senátu 17A a návrhu na jejich vyloučení odpůrce uvádí, že v kasační stížnosti není uvedena žádná argumentace, která by svědčila o podjatosti soudců senátu 17A, proto tuto námitku stěžovatele považuje odpůrce za ryze účelovou a motivovanou nespokojeností s výsledkem soudního řízení. Fakticky se tak jedná o nesouhlas s právním názorem soudu, což však nelze bez dalšího považovat za důvod podjatosti soudce či soudců.

[12] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadené usnesení městského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že pokud je kasační stížností napadené usnesení městského soudu, kterým byl odmítnut návrh na soudní přezkum, přichází v úvahu kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; Nejvyšší správní soud tudíž je oprávněn přezkoumat napadené usnesení pouze v tom směru, zda městský soud nepochybil, pokud se odmítl návrhem stěžovatele zabývat meritorně; jinými slovy, zda byly dodrženy zákonem stanovené podmínky pro odmítnutí návrhu; nepřisluší mu však jakkoli posuzovat samotnou zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Z uvedeného důvodu se Nejvyšší správní soud nemohl ani zabývat skutečnostmi, které stěžovatel uváděl v doplněních kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud současně konstatuje, že z úřední povinnosti je povinen zabývat se tím, zda napadené usnesení netrpí vadou nepřezkoumatelnosti; tedy i tehdy, pokud to stěžovatel nenamítá; v daném případě tak stěžovatel výslovně učinil, aniž by však uvedl konkrétně, v čem nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, s jehož závěry polemizuje, spočívá.

[14] Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z odůvodnění dotčeného rozhodnutí zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o

pokračování

pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Nejvyšší správní soud neshledal napadené usnesení městského soudu nepřezkoumatelné; městský soud odůvodnil, z jakého důvodu návrh stěžovatele odmítl; ostatně sám stěžovatel s názorem, který městský soud vyslovil, polemizuje; tudíž je zřejmé, že je mu jasné, jak a proč soud takto rozhodl, pouze s takovým způsobem rozhodnutí nesouhlasí.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti stran postupu správních soudů ohledně přezkumu opatření obecné povahy vydaných odpůrcem, uvádí, že návrh bez dalšího lze: 1) odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a tím znemožnit přístup k soudu; 2) návrh projednat; 3) umožnit navrhovateli změnu návrhového typu na žalobu na určení nezákonného zásahu spočívajícího v účincích zrušených opatření obecné povahy, 4) umožnit navrhovateli provést změnu či rozšíření návrhu tak, aby bylo možné projednat nové (navazující) opatření obecné povahy a jeho zákonnost. Stěžovatel má za to, že jediné třetí a čtvrtá z uvedených možností je v souladu s právními předpisy a dosavadní judikaturou vrcholných soudů.

[16] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné stručně rekapitulovat skutkový a právní stav věci:

Ministerstvo zdravotnictví vydalo následující - ve věci relevantní - mimořádná opatření v souvislosti s omezením svobody pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest:

1) opatření ze dne 19. 10. 2020, č. j. MZDR 15757/2020 - 37/MIN/KAN – toto opatření nabylo platnosti dnem vyhlášení. Toto opatření napadl stěžovatel u městského dne 3. 11. 2020.

Dne 13. 11. 2020 vydal městský soud rozsudek č. j. 18 A 59/2020 – 226, kterým k návrhu jiných navrhovatelů uvedené opatření zrušil, a to dnem 21. 11. 2020 (viz výrok II rozsudku). Bezprostředně poté vydalo ministerstvo zdravotnictví 2) opatření ze dne 16. 11. 2020, č. j. 15757/2020 - 39/MIN/KAN, kterým s účinností od 18. 11. 2020, od 00:00 hod zrušilo opatření ze dne 19. 10. 2020, č. j. MZDR 15757/2020 - 37/MIN/KAN.; následně bylo vydáno 3) opatření ze dne 20. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020 - 40/MIN/KAN, které nabylo účinnosti dnem vydání. Proti tomuto opatření, které fakticky bezprostředně navazovalo na opatření ad 1) se stěžovatel hodlal bránit podáním návrhu, který byl doručen městskému soudu dne 19. 11. 2020.

[17] Z obsahu jednotlivých mimořádných opatření je zcela zřejmé, že jsou co do obsahu i rozsahu povinností fakticky identická, přičemž obsahují zcela totožná odůvodnění (a to přesto, že městský soud ve zrušujícím rozsudku sp. zn. 18 A 59/2020 v obsáhlém odůvodnění vytkl odpůrci, že mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020 vzdor opakovaným výhradám adresovaným soudem odpůrci v dřívějších rozhodnutích „*postrádá konkrétní, srozumitelné a podložené úvahy, na základě nichž by soud mohl účinně a odpovědně přezkoumat, zda je skutečně z pohledu dosažení deklarovaného cíle (v podobě zploštění křivky) a předpokládaného smyslu (účinnosti) roušek nezbytné trvat na povinném nošení ochranných prostředků dýchacích cest v aktuálně stanoveném rozsahu*“; dále soud uvedl, že „*opatření především zcela postrádá uvedení důvodů, pro které odpůrce zpřísnil dříve zavedená opatření a přistoupil ke stanovení povinnosti nošení roušek i ve venkovních prostorech*“. V uvedeném

rozsudku městský soud odpůrci výslovně vytkl, že ve odůvodnění mimořádného opatření pouze „reprodukuje a přebírá odůvodnění předchozích mimořádných opatření ukládajících povinnost použití roušek ve vnitřním prostoru,...“ (viz bod 156 a násl rozsudku).

[18] Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že za stávajícího skutkového a právního stavu byly dány podmínky pro postup soudu presumovaný rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 – 44; v němž Nejvyšší správní soud zdůraznil, 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. V intencích těchto úvah poté Nejvyšší správní soud dospěl k závěrům o výjimečnosti postupu při soudním přezkumu opatření opakovaně zrušovaných a bezprostředně nahrazovaných novými opatřeními odpůrce v případě opatření vydávaných v souvislosti s vyhlášeným nouzovým stavem.

[19] V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud především uvedl, 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 nebo přijetím opatření zavádějícího obsahově novou právní regulaci. Z tohoto pohledu proto nemůže obstát argumentace městského soudu, neboť je zjevné, že všechna opatření upravují stejný okruh problematiky v zásadě shodným způsobem. Nelze tedy dospět k závěru, že opatření byla zrušena bez náhrady. Nejen ve vztahu ke stěžovateli tak všechna opatření vyvolávají v zásadě shodný zásah do veřejných subjektivních práv dotčených osob. Kromě této obsahové kontinuity je podstatný také rychlý časový sled, v němž po sobě jednotlivé akty následují. Nelze rovněž přehlédnout, že opatření ze dne 16. 11. 2020 s účinností od 18. 11. 2020 bylo vydáno odpůrcem zcela zjevně v reakci na zrušení opatření ze dne 19. 10. 2020 soudem dne 13. 11. 2020, přičemž jeho smyslem bylo přelkenutí doby k vydání nového opatření bezprostředně dne 20. 11. 2020.

[20] V projednávané věci městský soud odmítl návrh stěžovatele usnesením ze dne 16. 11. 2020. Lze s městským soudem souhlasit potud, že v tento okamžik již bylo o opatření, jehož zrušení se stěžovatel návrhem domáhal, rozhodnuto k návrhu jiných navrhovatelů rozsudkem sp. zn. 18 A 59/2020. Nelze mu však již přisvědčit v argumentaci, že bytí napadené opatření bude zrušeno až s účinností od 21. 11. 2020, k datu rozhodování soudu již neexistuje; k tomu soud odkázal na § 156 odst. 3 o. s. ř., podle kterého je soud vázán svým rozsudkem již jeho vydáním; dle městského soudu tudíž již dne 13. 11. 2020 došlo k odpadnutí předmětu řízení.

[21] Nejvyšší správní soud především argumentaci soudu s odkazem na § 156 odst. 3 o. s. ř. (soud je vázán vlastním rozhodnutím dne vyhlášení) nepovažuje za případnou. Vázanost vyhlášeným rozsudkem znamená pro soud toliko to, že není možné po vyhlášení výroku verdikt jakkoliv měnit. Soud je tedy vázán tím, co vyhlásí, a to, co vyhlásí, se musí zásadně objevit v písemném vyhotovení rozhodnutí. Výjimku z vázanosti rozhodnutím upravuje § 163 o. s. ř., který umožňuje v odůvodněných případech změnit jednou vydané rozhodnutí (*Rozsudek odsuzující k plnění v budoucnu splatných dávek nebo k plnění ve splátkách je možno na návrh změnit, jestliže se podstatně změnila okolnosti, které jsou rozhodující pro výši a další*

pokračování

trvání dávek nebo splátek. Nestanoví-li zákon jinak, je změna rozsudku přípustná od doby, kdy došlo ke změně poměrů.).

[22] Vázanost vlastním rozhodnutím soudu však nemá žádné účinky ve vztahu k účastníkům řízení, resp. nemá žádnou souvislost s možným trvajícím zásahem do jejich práv. Jinými slovy, byť městský soud rozhodl o zrušení mimořádného opatření již dne 13. 11. 2020, účinky tohoto opatření, tedy i povinnosti, které jím byly založeny, a proti kterým stěžovatel brojil, by tížily stěžovatele, jakož i ostatní osoby, až do 21. 11. 2020, pokud by nebylo toto opatření odpůrcem následně zrušeno již ke dni 18. 11. 2020; v daném případě tedy účinky opatření, jehož zrušení se stěžovatel domáhal, trvaly až do 18. 11. 2020. Nelze přitom dospět k závěru, že rozhodnutí, které je dosud účinné, již neexistuje, tudíž ani není způsobilé zasáhnout do subjektivních práv stěžovatele. Z tohoto pohledu lze proto uzavřít, že úvahy, na kterých městský soud založil odmítnutí návrhu, totiž, že napadené opatření obecné povahy neexistuje, v tomto směru nemohou obstát.

[23] Nejvyšší správní soud současně nepřehlédl, že opatření, jehož zrušení se stěžovatel domáhal, bylo rovněž zrušeno samotným odpůrcem, a to opatřením ze dne 16. 11. 2020, č. j. 15757/2020 - 39/MLN/KAN, s účinností od 18. 11. 2020 (viz bod II tohoto opatření). Není tedy pravdou, že ke dni rozhodování městského soudu (16. 11. 2020) zde nebylo žádné opatření s totožným předmětem, tj. omezením svobody pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest, jak tvrdí městský soud; takové opatření zde bylo a bylo platné a účinné až do 18. 11. 2020, kdy bylo nahrazeno opatřením novým.

[24] Nejvyšší správní soud opakovaně a dlouhodobě klade důraz na efektivitu soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví. Pravidla pro řízení před správními soudy nejsou samoučelná; právě naopak, jsou toliko nástrojem k dosažení vlastního účelu správního soudnictví, a sice nalezení práva a poskytnutí účinné ochrany subjektivním právům jednotlivce, do nichž veřejná správa zasáhne svým jednáním v rozporu se zákonem (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98). V usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 62, NSS mimo jiné konstatoval: „*Procesní pravidla tak nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.*“ Nejvyšší správní soud zde rovněž uvedl: „*Správní soudnictví má jinou funkci než soudnictví civilní v jeho klasickém liberálním pojetí – nejde v něm o řízený střet dvou soukromých osob řešících spor o své soukromé záležitosti, v němž veřejná moc pouze plní funkci rozhodčího, nýbrž o ochranu jednotlivce před nezákonným jednáním veřejné moci. Tato odlišnost správního soudnictví vyžaduje, aby se v něm ve větší míře projevoval „procesní paternalismus“ sloužící k ochraně žalobce a k tomu, aby mohl účinně dosáhnout svých práv, náleží-li mu. Komplexní a v řadě ohledů nepřehledná struktura veřejné moci by naopak procesní pozici žalobce neúnosně komplikovala, bylo-li by po něm v intencích zásad civilního procesu požadováno, aby bez pomoci soudu „trefil“ svým projevem vůle označujícím konkrétní součást veřejné moci za žalovaného tu, která vskutku vůči němu jednala, a pokud by v případě, že tak neučiní správně, ztratil a priori šanci na procesní úspěch.*“

[25] Výše uvedené závěry jsou jako hodnotové a výkladové východisko relevantní i pro nyní projednávanou věc. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nelze odhlížet především od povahy aktérů řízení ve správním soudnictví. Obecně lze konstatovat, že na jedné straně stojí jednotlivec nutně omezený svými prostředky, znalostmi a jinými možnostmi, na straně druhé veřejná moc, o níž jednotlivec tvrdí, že v rozporu se zákonem zasáhla do jeho subjektivních práv.

[26] Je-li možné, aby odpůrce i v průběhu řízení před soudem měnil, nahrazoval či rušil přezkoumávaná opatření, a to dokonce opakovaně v řádu jednotlivých dnů, jeví se jako zcela adekvátní takový postup soudu, jímž navrhovatele na tuto skutečnost upozorní a umožní mu na jednání odpůrce v reálné době reagovat. Takový postup správního soudu nelze považovat za porušení zásady procesní rovnosti účastníků soudního řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), ale naopak za prostředek jejího reálného naplnění.

[27] Městský soud vydal odmítavé usnesení v den, kdy bylo vydáno opatření ze dne 16. 11. 2020, které stěžovatel, vzhledem k tomu, že bylo účinné od 18. do 20. 11. 2020, neměl ani reálnou šanci u soudu napadnout; není tedy pravdivé tvrzení soudu, že v době jeho rozhodování zde nebylo žádné opatření, které by bylo lze přezkoumat. Bylo rovněž zcela zjevné, že s ohledem na účinnost, která byla v opatření ze dne 16. 11. 2020 stanovena do 20. 11. 2020, bude bezprostředně, v návaznosti na předchozí zrušení opatření odpůrce soudem, vydáno opatření nové. V tomto kontextu je třeba dát za pravdu stěžovateli v tom, že postup soudu byl vskutku „horlivý“. Za dané situace bylo na místě, aby městský soud vyčkal alespoň do doby, kdy měla skončit účinnost opatření, které v den rozhodování soudu (16. 11. 2020) bylo účinné (do 18. 11. 2020) a umožnil stěžovateli adekvátně na aktuální stav reagovat. Pouze takový postup městského soudu by byl v souladu s výše popsányi hodnotovými východisky, která Nejvyšší správní soud ve své judikatuře uplatňuje.

[28] Z postupu stěžovatele, který na změnová opatření reagoval bezprostředně (změnu návrhu učinil již 19. 11. 2020), tedy nebyl nečinný, choval se obezřetně a zcela zjevně vyplývá, že nadále se hodlá proti postupu odpůrce bránit, a opakovaně se domáhá zrušení opatření vydávaných v souvislosti s omezením svobody pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest. Nelze mu proto poskytnutí účinné soudní ochrany odmítnout.

[29] Nejvyšší správní soud k námitkám stěžovatele pouze nad rámec uvedeného dodává, že již opakovaně konstatoval, že není možno opatření obecné povahy vydávaná odpůrcem přezkoumávat v rámci zásahové žaloby, neboť to zákonná úprava obsažená v § 82 s. ř. s. neumožňuje. Tedy ani případné poučení městským soudem o možnosti změnit návrh na zásahovou žalobu (srov. shora) by očividně nebylo po právu. Pokud by totiž byla podána samostatně takto koncipovaná (zjevně nepřipustná) zásahová žaloba, musela by být odmítnuta, neboť by bylo žalováno něco, co nemůže být vůbec nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Postup soudu, který vyzve ke změně návrhu tak, že takto případně změněný návrh by nebylo možno věcně projednat, představuje vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jež by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[30] K nemožnosti obrany proti opatření obecné povahy, ani proti následkům z něj přímo plynoucím, prostřednictvím deklaratorní žaloby na ochranu před nezákonným

pokračování

zásahem se podrobně vyjádřil rovněž Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 2634/18, ve věci *uzavírky Hradčanského náměstí v souvislosti s návštěvou čínského prezidenta*, body 63 až 74, v němž potvrdil závěr vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2018, č. j. 3 As 121/2017-51, že opatření obecné povahy ani právní následky z něj přímo plynoucí nemohou být zároveň nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. (body 72 a 73 nálezu). Dále potvrdil i to, že proti jeho vydání či jeho důsledkům (účinkům) se nelze bránit zásahovou žalobou (body 63 až 66 a 70 nálezu). Ústavní soud v bodu 71 nálezu shrnul, že „[a]ni 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.) (...) Lze tedy shrnout, že správní soud může ve výroku rozsudku určit nezákonnost u zásahu, a naopak nemůže výrokiem 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.“ Ke shodnému závěru již dříve dospěl i Nejvyšší správní soud v usnesení č. j. 8 Ao 6/2010 – 98; obdobně v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 - 80, č. 4033/2020 Sb. NSS, bodech 67 až 69.

[31] Nejvyšší správní soud konstatuje, že na závěru, že opatření obecné povahy nemůže být zásahem a že se proti jeho vydání či důsledkům nelze bránit zásahovou žalobou, tedy nemůže nic změnit ani zrušení opatření obecné povahy v průběhu soudního řízení, byť má taková skutečnost za následek, že v řízení o návrhu nadále směřujícím proti tomuto již neexistujícímu aktu nelze pokračovat. Pokud by správní soudy považovaly vydání opatření obecné povahy od okamžiku jeho zrušení za nezákonný zásah, přisvojovaly by si oprávnění deklarovat nezákonnost takového „zásahu“, čímž by obcházely nedostatek pravomoci k takovému deklaratornímu rozhodnutí. Tvrzení o trvajících důsledcích zrušených opatření nemůže svědčit pro jejich věcný přezkum. Satisfakce za tvrzené zásahy do práv se může navrhovatel domoci prostřednictvím civilní žaloby.

[32] K namítané podjatosti senátu městského soudu Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jí nezabýval, neboť byla podána zjevně opožděně. Nadto musí Nejvyšší správní soud dodat, že důvody stěžovatelem uváděné by ani nemohly obstát, neboť samotná rozhodovací činnost soudce nemůže být důvodem podjatosti. Podle § 8 odst. 5 s. ř. s. „Účastník nebo osoba zúčastněná na řízení může namítnout podjatost soudce, soudní osoby, tlumočnicka nebo znalce. Námitku musí uplatnit do jednoho týdne ode dne, kdy se o podjatosti dozvěděl; zjistí-li důvod podjatosti při jednání, musí ji uplatnit při tomto jednání. K později uplatněným námitkám se nepřiblíží. Námitka musí být zdůvodněna a musí být uvedeny konkrétní skutečnosti, z nichž je dovozována.“ Stěžovatel byl městským soudem řádně poučen o složení senátu, přičemž námitku podjatosti žádného ze soudců ve věci rozhodujících neuplatnil.

[33] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a dále uplatní postup souladný s § 36 odst. 1 s. ř. s. V novém rozhodnutí současně rozhodne městský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. března 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu