



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **JUDr. A. Č., Ph.D.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na prohlášení nicotnosti, eventuálně zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 25. 2. 2021, č. j. MZDR 7790/2021-1/MIN/KAN, ze dne 30. 3. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-67/MIN/KAN, a ze dne 26. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti výrokům I., III. a V. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2021, č. j. 11 A 44/2021 - 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v řízení o návrhu na prohlášení nicotnosti, eventuálně na zrušení opatření obecné povahy usnesením ze dne 6. 5. 2021, č. j. 11 A 44/2021 - 57, odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 25. 2. 2021, č. j. MZDR 7790/2021-1/MIN/KAN (výrok I.), připustil změnu návrhu, kterou se navrhovatel domáhal i zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 30. 3. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-67/MIN/KAN (výrok II.), odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 30. 3. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-67/MIN/KAN (výrok III.), připustil změnu návrhu, kterou se navrhovatel domáhal i zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 26. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN (výrok IV.), odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 26. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN (výrok V.), nepřiznal odpůrci

náhradu nákladů řízení (výrok VI.) a rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za podání návrhu ve výši 5.000 Kč navrhovateli do třiceti dnů od právní moci usnesení (výrok VII.). Uvedenými třemi, postupně vydanými, ochrannými opatřeními odpůrce byl podle § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), nařízen všem občanům České republiky a cizincům s bydlištěm na jejím území zákaz vstupu do zemí s extrémním rizikem nákazy onemocnění COVID-19 způsobeného jeho novými mutacemi, což neplatilo pro občany těchto zemí a pro cesty, které vzhledem ke své povaze nesnesou odkladu a které byly předem oznámeny Ministerstvu zahraničí České republiky.

[2] V odůvodnění tohoto usnesení městský soud uvedl, že návrhy na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 25. 2. 2021, č. j. MZDR 7790/2021-1/MIN/KAN, a ze dne 30. 3. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-67/MIN/KAN, podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl, jelikož byla zrušena, pozbyla tak své platnosti a ve vztahu k nim existuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci jeho předmětu.

[3] Po připuštění změny návrhu ohledně platného a účinného opatření obecné povahy odpůrce ze dne 26. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN, městský soud přistoupil k posouzení aktivní legitimace navrhovatele. Konstatoval, že toto ochranné opatření navrhovatele přímo k ničemu nezavazuje a zjevně není způsobilé bezprostředně zasáhnout do jeho právní sféry, neboť v něm obsažená úprava se jeho práv netýká. Tvrzený dopad opatření obecné povahy na navrhovatele, který má spočívat v zásahu do jeho práva na svobodnou volbu trávení volnočasových aktivit při úvaze o konkrétní destinaci pro zahraniční dovolenou, může být toliko nepřímý a zprostředkovaný, což k založení jeho aktivní procesní legitimace nestačí. Z návrhu na zrušení ochranného opatření totiž nikterak nevyplývá, že by nějaká konkrétní navrhovatelova cesta jím byla jakkoliv zmařena. Z těchto důvodů městský soud podle § 46 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. odmítl též návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 26. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN, a to pro jeho nepřipustnost a kvůli neodstranitelnému nedostatku jedné z podmínek řízení (aktivní legitimace k podání návrhu), pro který nelze v řízení pokračovat.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[4] Proti výrokům I., III. a V. tohoto usnesení městského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Ve vztahu k výrokům I. a III. napadeného usnesení stěžovatel namítl nesprávnost postupu městského soudu, kterým byl návrh vůči dvěma již zrušeným ochranným opatřeními odmítnut kvůli zániku předmětu řízení. Recentní judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu o nemožnosti přezkumu zrušených opatření obecné povahy a deklaratorního rozhodování o jejich zákonnosti, z níž městský soud v dané věci vycházel, by měla být překonána, neboť výjimečnost epidemiologické situace vyžaduje poskytnutí ochrany práv jednotlivců před možnou svévolí výkonné moci při vydávání opatření obecné povahy. V opačném případě by došlo k popření samotného smyslu tohoto

pokračování

institutu, neboť s ohledem na opakované rušení a přijímání nových ochranných opatření by umožnění přezkumu jen posledního, aktuálně účinného opatření obecné povahy, bylo příliš formalistickým přístupem popírajícím smysl soudní ochrany proti nezákonnému postupu veřejné moci. Ten totiž nespočívává jen v zabránění pokračování porušování práv dotčené osoby, nýbrž i v možnosti domoci se soudního rozhodnutí o tom, jestli zásah orgánu veřejné moci v jakémkoliv jeho okamžiku byl zákonným, potažmo oprávněným. Navíc umožnění přezkumu zákonnosti také zrušených ochranných opatření by neodporovalo aktuální právní úpravě, která tento postup výslovně neváže na podmínku platnosti ani účinnosti napadeného opatření obecné povahy.

[6] Dále stěžovatel namítl, že rozhodovací soudní praxe, která neumožňuje soudní přezkum již zrušených opatření obecné povahy vydaných za účelem zabránění šíření koronaviru, neodpovídá principům materiálního právního státu, které jsou zakotveny v člancích 4, 90, a 95 odst. 2 Ústavy České republiky, čl. 6 a 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Tento přístup totiž v podstatě legitimuje svévoli orgánů veřejné moci při vydávání opatření obecné povahy a vylučuje soudní přezkum a odpovědnost za případnou nezákonnost zásahu do práv jednotlivců v situaci, kdy budou platit jen krátkou dobu, v níž nebude možné o jejich nezákonnosti rozhodnout. Nelze přitom opomenout, že zásada zákazu odeprání spravedlnosti se projevuje i v principu, že v pochybnostech má být právní úprava vykládána ve prospěch umožnění soudního přezkumu. Epidemiologická krize poukázala na nedostatečnost procesní úpravy přezkumu opatření obecné povahy, která by měla i s ohledem na tyto ústavní aspekty vést k překonání judikturních závěrů o nemožnosti přezkumu zrušených opatření obecné povahy v situacích, kdy neexistuje jiná možnost obrany proti nim. Městský soud tedy ve výrocích I. a III. napadeného usnesení odmítl poskytnout soudní ochranu před zásahem do subjektivních práv ze strany veřejné moci, které se přitom nebylo možné dovolat jiným způsobem, ačkoliv namítané zkrácení práv v době platnosti příslušných ochranných opatření trvalo, na což nemělo vliv jejich pozdější zrušení. Navíc obsahová a časová souvislost těchto opatření obecné povahy s tehdy aktuálním ochranným opatřením vytvářela jejich vzájemnou jednotu odůvodňující nejen přípustnost rozšíření žalobního petitu, nýbrž i odůvodněný požadavek jejich věcného přezkumu. Ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. přitom představuje překážku přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy pouze za situace, kdy bylo rozhodnuto o jeho zrušení soudem. V dané věci však došlo ke zrušení předmětných ochranných opatření pouze z vůle odpůrce po zahájení soudního řízení, což nepředstavovalo překážku věci rozhodnuté a nebránilo jejich přezkoumání, a to i ve spojení s dalším navazujícím opatřením obecné povahy.

[7] Ve vztahu k výroku V. napadeného usnesení stěžovatel namítl nesprávnost interpretace zákonné úpravy aktivní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy městským soudem, která měla za následek odmítnutí věcného přezkumu příslušného ochranného opatření. Pro posouzení aktivní legitimace je zásadní zohlednění povahy, předmětu, obsahu a způsobu regulace provedené napadeným opatřením obecné povahy. Aktivní procesní legitimaci přitom vylučuje jen situace, kdy je na první pohled zřejmé, že namítaná nezákonnost se zcela míjí s právní sférou navrhovatele, který není nositelem veřejných subjektivních práv dotčených danou regulací. V dané věci je však zákaz vstupu do zemí s extrémním rizikem nákazy onemocnění COVID-19 adresován všem občanům České

republiky a cizincům s trvalým pobytem na jejím území, působí přímo, nevyžaduje žádný další akt aplikace práva a je sankcionován, takže se vztahoval i na stěžovatele a svými důsledky bezprostředně ovlivňoval svobodu jeho pobytu. Nelze tedy dospět k závěru, že se tento zákaz s jeho právní sférou míjel. Omezení možnosti vycestování do zahraničí se svobody pohybu zaručené v čl. 14 Listiny základních práv a svobod nepochybně dotýká, neboť je jejím běžným projevem. Proto možnost domáhat se přezkumu oprávněnosti takového zásahu nemůže být vázána na existenci zmaření konkrétní cesty do ciziny. Již samotná skutečnost, že rozhodování o možnostech cestování bylo ovlivněno nutností reflektovat zákaz uložený napadeným ochranným opatřením a v případě jeho nevydání by mu nic nebránilo uskutečnit cestu do některé v něm vyjmenované země za dodržení relevantních epidemiologických opatření, byla tedy způsobilá zasáhnout do jeho základního práva, a proto nelze dospět k závěru o absenci jeho legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tento úsudek učiněný městským soudem je navíc v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje každému soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné moci týkající se základních práv a svobod. Na podporu těchto tvrzení stěžovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, které se zabývaly otázkou posouzení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Z uvedených důvodů stěžovatel považuje za nezákonný výrok V. napadeného usnesení o odmítnutí návrhu na zrušení předmětného ochranného opatření s poukazem na nedostatek jeho aktivní legitimace.

[8] V souvislosti se závěrem městského soudu o absenci věcné aktivní legitimace jako důvodu odmítnutí návrhu ve výroku V. napadeného usnesení stěžovatel namítl i nepřezkoumatelnost této části rozhodnutí spočívající v její nesrozumitelnosti. Na jedné straně totiž městský soud uvedl, že zákonné podmínky pro věcný přezkum ochranného opatření nebyly splněny, na straně druhé však konstatoval i absenci věcné aktivní legitimace. Ta je však předmětem soudního přezkumu při posouzení věci (důvodnosti návrhu), k němuž však městský soud nepřistoupil, a proto nemohl konstatovat nedostatek věcné aktivní legitimace.

[9] Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů výroků I., III. a V. napadeného usnesení je podle další kasační námitky skutečnost, že městský soud sice odmítl návrh na zrušení napadených opatření obecné povahy, avšak vůbec se nevypořádal s primárním petitem na prohlášení jejich nicotnosti, když návrh na zrušení těchto ochranných opatření byl formulován jako eventuální petit pro případ, že by nebyly shledány nicotnými. V řízení před městským soudem namítl nicotnost opatření obecné povahy kvůli nedostatku pravomoci a věcné příslušnosti odpůrce k jejich vydání a v nich zakotvenému zakazu za účelem dosažení neuskutečnitelného cíle. Městský soud se však touto námitkou vůbec nezabýval a k návrhu na prohlášení nicotnosti nezaujal žádný závěr.

[10]S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud výroky I., III. a V. napadeného usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11]Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal ve vztahu k otázce aktivní legitimace na své vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zmínku městského soudu o absenci věcné aktivní legitimace považuje za chybu v psaní, neboť se v celém napadeném usnesení řeší toliko problematika aktivní procesní legitimace. Navíc i

pokračování

ze znění předmětné věty je zřejmé, že se v ní věcná aktivní legitimace neřeší. Neexistence předmětu řízení znemožňuje soudní přezkum a představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který v něm nelze pokračovat a návrh projednat. Uvedeným způsobem městský soud judikuje stabilně již od počátku pandemie, tato jeho praxe dosud nebyla zpochybněna a odpůrce se s ní ztotožňuje. Z těchto důvodů odpůrce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.*

[13] Podle dosavadní judikatury 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.). V tomto směru je možné odkázat například 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.“* Rovněž v usnesení ze dne 19. 5. 2011, č. j. 8 Ao 8/2011 - 129, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„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.“* Závěr o neodstranitelné překážce řízení spočívající ve zrušení opatření obecné povahy, které bylo předmětem soudního přezkumu, byl přitom vysloven v situacích, kdy toto opatření bylo zrušeno bez náhrady (věc sp. zn. 8 Ao 8/2011) nebo přijetím opatření zavádějícího obsahově novou právní regulaci po dlouhém časovém intervalu více než pěti let (věc sp. zn. 8 Ao 6/2010).

[14] V případech nahrazení jednoho opatření obecné povahy obsahově obdobným opatřením obecné povahy v časovém intervalu, který reálně znemožnil soudní přezkum prvního opatření, však dospěla judikatura Nejvyššího správního soudu k závěru o nutnosti připuštění změny původního návrhu na zrušení prvního opatření podle § 95 odst. 2 občanského soudního řádu za přiměřeného použití § 64 s. ř. s., neboť pokud by tak krajský soud neučinil a návrh odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního opatření obecné povahy, porušil by tím právo na spravedlivý proces a na účinnou soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (srov. kupř. rozsudky ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44, a ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 191/2020 - 45).

[15] Touto judikaturou tedy Nejvyšší správní soud poskytl účinnou soudní ochranu i ve vztahu k opatřením obecné povahy s krátkou dobou platnosti, která jsou v rychlém sledu nahrazována v pořadí dalšími opatřeními s obdobným obsahem, k čemuž dochází zejména v současnosti i při vydávání ochranných opatření odpůrce podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Povinnost správních soudů v těchto případech připustit změnu původního návrhu a umožnit přezkum aktuálně platného opatření obecné povahy totiž umožňuje dotčenému subjektu účinně namítat zkrácení svých práv, k němuž má docházet v průběhu soudního řízení. Proto odmítnutím soudního přezkoumání již neplatných opatření obecné povahy za současného projednání návrhu na zrušení na ně obsahově a časově navazujícího existujícího opatření nemůže dojít k odepření spravedlnosti ani k porušení žádného principu zakotveného v ústavním pořádku České republiky či mezinárodních smlouvách o ochraně lidských práv a základních svobod.

[16] Současné projednání nového a původního návrhu na zrušení opatření obecné povahy pak ani při obsahově a časově blízké návaznosti postupně vydaných opatření neumožňuje současná právní úprava. Podle § 101d odst. 2 věty první a druhé s. ř. s. totiž *dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou 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, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne*. Soudní řád správní tedy neumožňuje vydání deklaratorního výroku o nezákonnosti již zrušeného opatření obecné povahy, a proto nepřichází v úvahu ani jeho soudní přezkoumání. Správní soudy si přitom nemohou takovou kompetenci přisvojit, neboť by tím porušily příkaz zakotvený v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem, který platí pro všechny složky státní moci. Takový extenzivní výklad soudních pravomocí by nepřispěl k ochraně hodnot právního státu, nýbrž k jejich postupné erozi, a ostatně ani není namístě, neboť již neexistující opatření obecné povahy se nemůže dotknout právní sféry žádného subjektu a zkrácení na právech namítané v původním návrhu může být posouzeno v rámci přezkumu navazujícího aktuálně platného opatření obecné povahy. Ze znění § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ani z uvedené judikatury se k němu vztahující nevyplývá, že podle tohoto ustanovení lze odmítnout návrh na zrušení opatření obecné povahy jen za situace, kdy bylo zrušeno soudem, a nikoliv v případě jeho zrušení odpůrcem po zahájení soudního řízení. Neodstranitelný nedostatek podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy totiž z povahy věci nastává v případě neexistence jeho předmětu, a to bez ohledu na to, zda napadené opatření zrušil odpůrce po zahájení soudního řízení či případně správní soud v jiné věci.

[17] Městský soud tedy nepochybil, když návrhy na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 25. 2. 2021, č. j. MZDR 7790/2021-1/MIN/KAN, a ze dne 30. 3. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-67/MIN/KAN, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení a současně připustil změnu návrhu, kterou se stěžovatel domáhal zrušení tehdy existujícího opatření obecné povahy odpůrce ze dne 26. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN. S kasačními námitkami o nezákonnosti výroků I. a III. napadeného usnesení městského soudu se tedy Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[18] Nejvyšší správní soud se dále zabýval zákonností výroku V. napadeného usnesení, kterým městský soud odmítl také návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne

pokračování

26. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN, kvůli nedostatku aktivní legitimace stěžovatele.

[19]Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

[20]Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že jemu náležející subjektivní práva byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, odst. [34]).

[21]V návrhu na zrušení opatření obecné povahy a v replice k vyjádření odpůrce stěžovatel na podporu své aktivní procesní legitimace uvedl, že zákaz vstupu do zemí s extrémním rizikem nákazy onemocnění COVID-19 ovlivňuje možnost rozhodnout se o volbě destinace pro jeho zahraniční dovolenou, která představuje možnost, jak eliminovat vysoké riziko nákazy touto nemocí v České republice. Dále zmínil, že napadené ochranné opatření zasahuje do jeho základního práva na svobodu pohybu a pobytu, zakazuje jednání, jehož přímým následkem nemůže být zavlečení onemocnění COVID-19 do České republiky a neumožňuje mu uskutečnit plánovanou cestu do zahraničí. Podle názoru stěžovatele přitom zásah do svobody pohybu není spojený jen se zmařením konkrétní cesty, nýbrž již se samotným omezením běžného standardu cestování spočívajícím v nutnosti reflektovat zákaz uložený napadeným ochranným opatřením, přičemž jeho aktivní legitimaci zakládá již samotné ústavní právo na svobodu pohybu a pobytu zaručené v čl. 14 Listiny základních práv a svobod.

[22]Stěžovatel tedy v průběhu řízení před městským soudem ani netvrdil, natož aby prokázal, že zamýšlí cestovat do některé ze zemí, do nichž napadené ochranné opatření zakázalo vstupovat všem občanům České republiky a cizincům s bydlištěm na jejím území. Toliko se v hypotetické rovině zmínil, že by si některou z těchto zemí mohl vybrat jako místo své zahraniční dovolené, aniž uvedl jedinou konkrétní skutečnost nasvědčující tomu, že takovou cestu do ciziny hodlá skutečně realizovat. Navíc zákaz vstupu do zemí s extrémním rizikem nákazy onemocnění COVID-19, který byl nařízený v ochranném opatření odpůrce ze dne 26. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN, se týkal Botswany, Brazílie, Eswatini (Svazijsko), Indické republiky, Jihoafrické republiky, Keni, Kolumbie, Lesotha, Malawi, Mosambiku, Peru, Tanzánie (včetně ostrovů Zanzibar a Pemba), Zambie a Zimbabwe, což jsou geograficky velmi vzdálené lokality, jež až na určité výjimky nejsou obvykle vyhledávané pro účely trávení dovolené v zahraničí. Při nedostatku plausibilních tvrzení stěžovatele tedy nelze z ničeho usuzovat, že by zákaz vstupu do těchto zemí bezprostředně zasahoval do právní sféry stěžovatele a způsobil zkrácení jeho práva na svobodu pohybu a pobytu. Ústavní zakotvení této svobody v čl. 14 Listiny základních práv a svobod ani osobní působnost napadeného ochranného opatření odpůrce, která se vztahuje na všechny české státní příslušníky a cizince s bydlištěm na území České republiky, pak automaticky nemůže založit aktivní procesní legitimaci

veškerých těchto osob k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Takový návrh totiž může podle zmíněného ustanovení § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. a judikatury se k němu vztahující podat pouze ten, kdo tvrdí, že byl v důsledku nařízení zákazu vstupu do zemí s extrémním rizikem nákazy onemocnění COVID-19 zkrácen na svých právech, což však stěžovatel neučinil, neboť v řízení před městským soudem ve skutečnosti namítal pouze potencionální, nikoliv přímé dotčení své právní sféry. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani tvrzení stěžovatele, že napadené ochranné opatření ovlivnilo jeho rozhodování o volbě destinace pro zahraniční dovolenou. Stěžovatel se totiž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ani v kasační stížnosti nezmínil, že by cestování do některé ze zemí se zákazem vstupu vůbec reálně zvažoval, natož činil opatření k jeho realizaci. Jelikož tedy stěžovatel netvrdil bezprostřední dotčení svých práv, nemůže nyní účinně namítat porušení svého práva na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy zakotveného v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť toho se lze domáhat jen za podmínek stanovených zákonem, mezi něž náleží také aktivní procesní legitimace. Její nedostatek v dané věci není zpochybněn ani odkazem stěžovatele na nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219. S ohledem na uvedená stěžovatelova tvrzení, v nichž namítá jen hypotetické zkrácení svých práv napadeným ochranným opatřením, je totiž naprosto zřejmé a nepochybné, že nemůže být aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[23] Městský soud tedy nepochybil, když učinil takový závěr a výrokem V. napadeného usnesení odmítl návrh směřující vůči ochrannému opatření ze dne 26. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN. Toliko nesprávně takto rozhodl podle § 46 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., neboť s ohledem na nedostatek aktivní procesní legitimace stěžovatele měl návrh na zrušení tohoto opatření obecné povahy odmítnout podle písmena c) téhož ustanovení jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. I přes tuto nesprávnost je však výrok V. usnesení městského soudu nutné považovat za zákonný.

[24] Aktivní procesní legitimaci jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s aktivní věcnou legitimací, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Ta se totiž zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, bod [42]). Městský soud tedy v odůvodnění svého usnesení pochybil, když uvedl, že stěžovatelova tvrzení nezakládají jeho věcnou aktivní procesní legitimaci. Nicméně již z této neobratné formulace je zřejmé, že měl městský soud ve skutečnosti na mysli nedostatek aktivní procesní legitimace stěžovatele, kterou se zabýval ve vztahu k tehdy aktuálně platnému opatření obecné povahy. Aktivní věcnou legitimaci přitom městský soud vůbec neřešil. Zmínka o ní tedy představovala evidentní chybu v psaní, jak uvedl odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti. Kvůli této nepřesnosti proto nelze výrok V. napadeného usnesení považovat za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

[25] Konečně Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stížnostní námitce o nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů výroků I., III. a V. napadeného usnesení, neboť se v něm městský soud nezabýval primárním návrhem na prohlášení nicotnosti podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s. V případě nedostatku podmínek řízení se totiž soud nemůže po věcné stránce zabývat nejenom návrhem na zrušení opatření obecné povahy, ale ani návrhem na prohlášení jeho nicotnosti, jak vyplývá například

pokračování

z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2006, č. j. 5 As 67/2005 - 88, publikovaného pod č. 988/2006 Sb. NSS, jehož závěry vyslovené ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu lze plně použít i pro účely nyní posuzované věci. Také v ní byly totiž z důvodů odpadnutí předmětu řízení a nedostatku aktivní procesní legitimace odmítnuty návrhy na prohlášení nicotnosti, eventuálně na zrušení tří opatření obecné povahy, v důsledku čehož nemohl městský soud takto meritorně rozhodnout.

[26] Lze shrnout, že kasační stížností napadené výroky I., III. a V. usnesení městského soudu o odmítnutí návrhů na zrušení opatření obecné povahy jsou zákonné. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. proto nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a odpůrci v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. července 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu