



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 navrhovatelky: **JUDr. I. N.**, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN, a části opatření obecné povahy odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-106/MIN/KAN, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2021, č. j. 3 A 91/2021 - 38,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2021, č. j. 3 A 91/2021 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 9. 8. 2021, č. j. 3 A 91/2021 - 38, odmítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN, a části opatření obecné povahy odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-106/MIN/KAN.

[2] V odůvodnění tohoto usnesení městský soud uvedl, že navrhovatelka dne 29. 7. 2021 odletěla z Prahy do Řecka, kde se právě nachází, přičemž vrátit do České republiky se má dne 29. 8. 2021, což doložila přiloženým boarding passem a elektronickou letenkou. Z jejího návrhu vyplývá, že brojí proti uvedeným opatřením obecné povahy odpůrce z několika důvodů. Jednak je po ní požadováno, aby jako osobě, která pobývala déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států nacházejících se na seznamu zemí s vysokým rizikem

výskytu onemocnění COVID-19, mezi něž patří i Řecko, před vstupem na území České republiky disponovala některým z vyjmenovaných testů na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2. Dále je jí ukládána povinnost, aby se nejdříve 5. den, nejpozději však 14. den od vstupu na území České republiky podrobila RT-PCR testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 a aby se do stanovení výsledku tohoto testu byla v samoizolaci.

[3] Podle závěru městského soudu se však navrhovatelka domáhá ochrany svých práv předčasně. Ochranu veřejným subjektivním právům totiž není možné přiznávat dopředu, a to ani v případě, že tvrzený zásah do práv v důsledku aktuálně platných opatření obecné povahy nelze vyloučit. Tato skutečnost vyplývá i z ustanovení § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle něhož je návrh na zrušení opatření obecné povahy oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen, nikoli že na nich bude zkrácen. I když se navrhovatelka v době podání návrhu již nachází v Řecku, které bylo zařazeno do seznamu zemí s vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19, tak doposud nedošlo k tvrzenému zásahu do jejích práv. Povinnosti, které navrhovatelce nyní účinné opatření obecné povahy ukládá, totiž bude muset splnit až při jejím návratu do České republiky, kdy po ní budou požadovány test na prokázání viru SARS-CoV-2, následná samoizolace a další RT-PCR test po uplynutí pěti až čtrnácti dnů od vstupu na území České republiky. Jelikož se tedy navrhovatelka v době podání návrhu nacházela na řeckém území a dosud se nevrátila do České republiky, nedošlo prozatím k aktivaci uvedených povinností.

[4] Městský soud uzavřel, že doposud nedošlo ke zkrácení práv navrhovatelky a jí podaný návrh na zrušení opatření obecné povahy je předčasný. Proto tento návrh podle § 46 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 101a odst. 1 s. ř. s. odmítl. Za této situace nerozhodoval o návrhu na vydání předběžného opatření.

[5] Dále městský soud uvedl, že s ohledem na frekvenci, s jakou jsou měněna a rušena opatření obecné povahy, které stanovují práva a povinnosti s ohledem na výskyt onemocnění COVID-19, není vyloučeno, že v době návratu navrhovatelky, k němuž má dojít za více než dva týdny, již předmětná opatření obecné povahy nebudou platná, případně může dojít k vyřazení Řecka ze seznamu zemí s vysokým rizikem výskytu nákazy virem SARS-CoV-2 či k zpřísnění podmínek v rámci Evropské unie. I z tohoto důvodu je předčasné usuzovat na možné zkrácení práv navrhovatelky. Rovněž nelze předjímat, zda se navrhovatelka skutečně vrátí v den uvedený na elektronické letence, když datum odletu do České republiky lze změnit.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti tomuto usnesení městského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[7] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že městský soud rozhodl naprosto v rozporu s dosavadní praxí správních soudů, jeho argumentace je nesprávná a napadené usnesení o odmítnutí návrhu bylo nejspíše vydáno ve snaze vyhnout se řešení předkládaného problému. Pokud by judikatura vztahující se k opatřením obecné povahy vyžadovala, aby ke zkrácení práv jednotlivce došlo takovým způsobem, jak uvádí napadené usnesení, pak

pokračování

by například nebylo možné napadnout územní plán, neboť k zásahu do práv vlastníka sousední nemovitosti nedochází na jeho základě, ale až po vydání územního či stavebního rozhodnutí či realizaci samotné výstavby. V posuzované věci přitom není sporu o tom, že opatření obecné povahy se na stěžovatelku vztahovalo, neboť ať se již vrátí do České republiky nyní nebo na konci srpna, bude povinna se pod hrozbou značné pokuty podrobit povinnosti testování a samoizolace. Tím je dán bezprostřední vztah k napadeným opatřením obecné povahy. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 2/2021 a Městského soudu v Praze sp. zn. 18 A 16/2021, v nichž byla přiznána aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaných odpůrcem k ochraně před šířením nákazy onemocněním COVID-19. Ostatně by nedávalo žádný smysl, aby judikatura správních soudů neumožnila poskytnutí včasné ochrany práv jednotlivců.

[8] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla zrušení napadeného usnesení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] 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 stěžovatelka uplatnila 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 stěžovatelka označila 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.*

[11] V posuzované věci městský soud odmítl návrh na zrušení částí opatření obecné povahy z důvodu jeho předčasnosti.

[12] Podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán předčasně nebo opožděně.*

[13] 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.*

[14] Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. *návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nabrazující rozhodnutí.*

[15] Naposledy uvedené ustanovení upravuje skupinu důvodů, které brání věcnému projednání návrhu kvůli jeho podání mimo vymezené časové rozpětí. Návrh, který byl podán dříve, než tak lze podle zákona učinit, je předčasný. Naopak návrh podaný po uplynutí zákonem stanovené lhůty je opožděný. Judikatura týkající se předčasnosti návrhu

na zahájení řízení ve správním soudnictví se nejprve rozvíjela na podkladě případů, v nichž nebylo žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu řádně doručeno účastníkovi řízení. Vycházelo se z toho, že žalobu nelze podat dříve, než bylo rozhodnutí žalovaného řádně doručeno žalobci. Nicméně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004 - 78, dospěl k závěru, podle něhož pokud soud zjistí, že žalobou napadené rozhodnutí nebylo žalobci řádně doručeno, není oprávněn žalobu odmítnout pro předčasnost, nýbrž je povinen vrátit správní spis žalovanému a uložit mu, aby žalobou napadené rozhodnutí žalobci řádně doručil a poté spis opětovně předložil soudu, přičemž tímto postupem dojde ke zhojení nedostatku řádného doručení a soud poté žalobu projedná. Tímto judikatorním obratem přestalo být ustanovení o odmítnutí žaloby pro předčasnost fakticky aplikováno. Jedinou agendou, kde se lze s jeho aplikací stále ještě setkat, jsou řízení o návrhu na neplatnost voleb, volby kandidáta nebo hlasování. V těchto věcech lze návrhy podat až po vyhlášení výsledků voleb, nikoliv dříve, přičemž předčasnost návrhu nelze zhojit (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2016, č. j. Vol 1/2016 - 6). Soudy v těchto případech postupují tak, že návrh okamžitě odmítnou, aby navrhovatelé umožnili podat ještě ve lhůtě pro podání návrhu nový, tentokrát včasný návrh. Předčasná může být i kasační stížnost, pokud byla podána dříve, než soud začal být vázán napadeným rozhodnutím (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 3 Ads 47/2017 - 21), resp. než rozhodnutí nabylo právní moci (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 As 166/2018 - 12).

[16]K žádné z takových situací však v nyní posuzované věci nedošlo, neboť návrhem napadená opatření obecné povahy odpůrce byla vydána dne 30. 7. 2021, ve kterém nabyla platnosti a účinná se stala dne 31. 7. 2021 od 00:00 hodin, resp. dne 2. 8. 2021 od 00:00 hodin, přičemž stěžovatelka podala návrh na zrušení jejích částí dne 3. 8. 2021, tedy v rámci vymezeného časového rozpětí poté, kdy opatření obecné povahy již nabyla účinnosti, od níž zároveň neuplynula roční lhůta. Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. se přitom odvíjí počátek lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy od jeho účinnosti, a nikoliv až od okamžiku, kdy v jeho důsledku došlo k tvrzenému zkrácení práv navrhovatele. Proto městský soud pochybil, když návrh odmítl za použití § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. s poukazem na skutečnost, že na jeho základě doposud k zásahu do práv stěžovatelky nedošlo.

[17]Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda návrh na zrušení částí opatření obecné povahy bylo možné odmítnout kvůli nedostatku aktivní procesní legitimace stěžovatelky. Ta 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]).

[18]V návrhu na zrušení částí opatření obecné povahy stěžovatelka na podporu své aktivní procesní legitimace uvedla, že dne 29. 7. 2021 odletěla letadlem společnosti Aegean Air z Prahy do Heraklionu, přičemž v Řecku se nachází i nyní a vracet se z něho bude dne 29.

pokračování

8. 2021 letem společností SMARWINGS, což doložila příslušnými listinami. Dále uvedla, že se na ni nevztahují výjimky stanovené v příslušném opatření obecné povahy, takže před vstupem na české území je povinna disponovat negativním testem vyhotoveným ve zdravotnickém zařízení a po příjezdu do České republiky musí strpět samoizolaci, tedy přinejmenším závažné omezení svobody pohybu, a to dokonce i v případě, že by disponovala dvěma negativními RT-PCR testy (jedním opatřeným před odletem a druhým po přiletu do České republiky). Opatření obecné povahy tak zásadním způsobem přímo zasahují do jejich práv a oprávněných zájmů.

[19]Stěžovatelka tedy v průběhu řízení před městským soudem tvrdila a prokázala, že odcestovala do Řecka zařazeného do seznamu zemí s vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 a že po návratu do České republiky se bude muset podrobit testování a samoizolaci. Takto doložená tvrzení stěžovatelky proto jednoznačně svědčí o tom, že povinnosti stanovené v napadených částech opatření obecné povahy bezprostředně zasahují do její právní sféry a způsobují zkrácení jejího ústavního práva na svobodu pohybu. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani to, že se stěžovatelka ke dni vydání usnesení městského soudu doposud nemusela podrobit testování a samoizolaci, neboť v této době ještě trávila dovolenou v Řecku. Podstatné totiž je, že podle obsahu opatření obecné povahy musela stěžovatelka tyto povinnosti po svém návratu do České republiky splnit, což představovalo přímý, a nikoliv jen potencionálně možný, zásah do jejich práv. Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. totiž není možné interpretovat doslovným jazykovým výkladem tak, že zakládá aktivní procesní legitimaci jen za situace, když již navrhovatel byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy, jak činí městský soud v napadeném usnesení. Naopak je zapotřebí jej vykládat podle jeho účelu a smyslu tak, že návrhová legitimace je dána pro všechny případy, kdy se opatření obecné povahy přímo dotýká právní sféry navrhovatele. Tento závěr je možné opřít i o usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaného pod č. 906/2006 Sb. NSS, které sice řešilo aktivní procesní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nicméně rovněž podle v něm aplikovaného znění § 65 odst. 1 s. ř. s. má žalobní legitimaci kdo tvrdí, že byl na svých právech přímo zkrácen rozhodnutím správního orgánu. Opačný závěr o nedostatku aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy za situace, kdy v jeho důsledku ještě k bezprostřednímu zásahu do práv navrhovatele nedošlo, který učinil městský soud, je přitom v rozporu nejenom s ustálenou judikaturou správních soudů, nýbrž i s ústavním právem na přístup k soudu.

[20]Z uvedených důvodů byla stěžovatelka aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení částí opatření obecné povahy, a proto ho nebylo možné odmítnout ani podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[21]Lze tedy shrnout, že usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu na zrušení částí opatření obecné povahy je nezákonné, a proto byl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

IV. Závěr

[22]S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozhodnutí. V dalším řízení městský soud rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

[23]Jelikož Nejvyšší správní soud rozhodl o věci samé, nezabýval se již návrhem na předběžné opatření. Navíc jeho vydání ve vztahu k návrhem napadeným opatřením obecné povahy nebylo možné, neboť ta byla s účinností ode dne 23. 8. 2021 od 00:00 hod. zrušena a nahrazena opatřeními obecné povahy odpůrce ze dne 17. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN, a ze dne 20. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-111/MIN/KAN.

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

V Brně dne 1. září 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu