

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **JUDr. A. Č., Ph.D.,** proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví,** se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2021, č. j. 18 A 71/2021 – 100,

takto:

I. Kasační stížnost proti výroku II. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2021, č. j. 18 A 71/2021 – 100, **se odmítá.**

II. Výroky III. a IV. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2021, č. j. 18 A 71/2021 – 100, **se ruší.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem podaným k Městskému soudu v Praze domáhal zrušení některých částí ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN, jímž odpůrce s účinností od 31. 7. 2021, 0:00 hodin dle § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně před zavlečením infekčního onemocnění COVID-19 ze zahraničí upravil zejména povinnosti osob vstupujících od uvedeného okamžiku na území České republiky. Napadené ochranné opatření navázalo na předchozí obdobnou úpravu vstupu na území České republiky v souvislosti s onemocněním COVID-19. Navrhovatel následně navrhoval změnu svého návrhu v reakci na postup odpůrce, který napadené ochranné opatření nahrazoval novými

ochrannými opatřeními. Podáním ze dne 23. 8. 2021 navrhovatel navrhl změnu návrhu v tom směru, že se nově domáhal zrušení vymezených částí ochranného opatření ze dne 17. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN, a dále rozhodnutí soudu, že odpůrce při vydání dříve napadených částí předchozího ochranného opatření ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN, překročil meze své působnosti a pravomoci a vydal ho v rozporu se zákonem a se zákonem stanoveným způsobem. Podáním ze dne 1. 9. 2021 pak navrhovatel navrhl změnu návrhu v tom smyslu, že se nově domáhal zrušení vymezených částí ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN, a obdobné deklarace nezákonnosti vymezených částí předchozích ochranných opatření ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN, a ze dne 17. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN.

[2] Městský soud výrokem I. shora uvedeného usnesení ze dne 8. 9. 2021, č. j. 18 A 71/2021 – 100, které je předmětem kasační stížnosti navrhovatele v nyní posuzované věci, připustil změnu návrhu v tom smyslu, že se navrhovatel nově domáhal zrušení specifikovaných částí ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN. Výrokem II. napadeného usnesení městský soud nepřipustil změnu návrhu, „*kterou se navrhovatel domáhal zrušení*“ specifikovaných částí ochranného opatření odpůrce ze dne 17. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN. Výrokem III. napadeného usnesení městský soud odmítl návrh navrhovatele „*na zrušení*“ specifikovaných částí ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN. Výrokem IV. napadeného usnesení městský soud rozhodl o nákladech řízení o návrhu navrhovatele „*na zrušení*“ specifikovaných částí ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN.

[3] V odůvodnění napadeného usnesení městský soud mj. uvedl, že dle ustálené judikatury správních soudů je podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy existence napadeného opatření obecné povahy, nedostatek této podmínky řízení přitom nelze odstranit. Zrušit již zrušené opatření obecné povahy totiž pojmově nelze, ať již bylo zrušeno soudem či příslušným správním orgánem. S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 – 44, publ. pod č. 4060/2020 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz), městský soud vyloučil rovněž možnost vydání deklaratorního výroku o nezákonnosti dříve zrušeného ochranného opatření. Městský soud však rovněž poukázal na judikaturu správních soudů (včetně již uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 – 44) připouštějící za určitých okolností změnu podaného návrhu na zrušení opatření obecné povahy; dospěl přitom k závěru, že v posuzované věci byly tyto podmínky splněny, dle § 95 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. tedy připustil změnu návrhu tak, že se navrhovatel domáhá zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN, které bylo účinné ke dni vydání usnesení městského soudu. Dále městský soud konstatoval, že nebylo možné připustit rozšíření návrhu o část, kterou se navrhovatel dle tvrzení městského soudu domáhal zrušení části ochranného opatření ze dne 17. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN, neboť tento návrh nebylo možné věcně projednat z důvodu nedostatku podmínek řízení, jelikož dané ochranné opatření bylo zrušeno a nahrazeno ochranným opatřením odpůrce ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN. Změnu tohoto návrhu tedy městský soud dle § 95 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. nepřipustil. Dále městský soud odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. návrh navrhovatele v části, v níž

údajně trval na zrušení vymezených částí původně napadeného ochranného opatření ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN, neboť i toto opatření již bylo zrušeno a nahrazeno novým ochranným opatřením odpůrce. Městský soud tedy uzavřel, že v řízení bude pokračovat toliko ve vztahu k návrhu na zrušení části ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN.

[4] V dalším řízení před městským soudem navrhovatel navrhl obdobným způsobem změnu svého návrhu v souvislosti s dalším nahrazením dosavadního ochranného opatření odpůrce jeho novým opatřením, takže městský soud následně usnesením ze dne 17. 9. 2021, č. j. 18 A 71/2021 – 118, připustil změnu návrhu v tom smyslu, že se navrhovatel nově domáhal zrušení specifikovaných částí tehdy účinného ochranného opatření odpůrce ze dne 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN, a odmítl návrh na „zrušení“ specifikovaných částí předchozího ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN. I toto usnesení městského soudu napadl navrhovatel kasační stížností, která je vedena Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 7 As 294/2021. Následně městský soud rozsudkem ze dne 20. 10. 2021, č. j. 18 A 71/2021 – 180, napadené části ochranného opatření odpůrce ze dne 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN, ve znění jeho změn, s účinností od 27. 10. 2021, 00:00 hod. zrušil.

II.
Kasační stížnost navrhovatele a vyjádření odpůrce

[5] Jak již bylo konstatováno, proti usnesení městského soudu ze dne 8. 9. 2021, č. j. 18 A 71/2021 – 100, podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost, která je předmětem nyní posuzované věci. V ní stěžovatel uvedl, že dané usnesení napadá v rozsahu výroků II. až IV.

[6] Stěžovatel předeslal, že má navzdory poučení obsaženému v napadeném usnesení za to, že podání kasační stížnosti proti výroku II. usnesení je přípustné, neboť v důsledku tohoto výroku došlo k odepření spravedlnosti, jelikož se soud odmítl zabývat jeho návrhem na výše popsané vyslovení nezákonnosti částí ochranného opatření odpůrce ze dne 17. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN.

[7] Stěžovatel považuje napadené usnesení za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, neboť městský soud nezohlednil, že poté, co odpůrce zrušil své ochranné opatření ze dne 17. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN, stěžovatel vedle zrušení specifikovaných částí tehdy účinného ochranného opatření usiloval rovněž o to, aby městský soud určil, že odpůrce při vydání dříve napadených částí předchozích ochranných opatření ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN, a ze dne 17. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN, překročil meze své působnosti a pravomoci a vydal je v rozporu se zákonem a se zákonem stanoveným způsobem, nedomáhal se však jejich zrušení. Stěžovatel má za to, že je v posuzovaném případě na místě analogicky uplatnit § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, v relevantním znění (dále jen „pandemický zákon“). Mimořádná opatření odpůrce, na jejichž soudní přezkum se vztahuje uvedené ustanovení pandemického zákona, a ochranná opatření vydávaná dle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví sledují obdobný účel a jsou způsobilá intenzivně zasáhnout do základních práv a svobod jednotlivců, přičemž

jinými prostředky se nelze domoci soudní ochrany. Městský soud tuto argumentaci dle stěžovatele zcela ignoroval, navíc rozhodl o jiných návrzích, než které stěžovatel uplatnil, tj. o návrzích na zrušení částí již zrušených ochranných opatření odpůrce, zatímco stěžovatel se domáhal, aby soud výše popsaným způsobem vyslovil jejich nezákonnost. Tyto návrhy městský soud v napadeném rozhodnutí vůbec nezmínil.

[8] Napadené usnesení je podle stěžovatele vnitřně rozporné, neboť městský soud na jedné straně připuštěním změny návrhu ve výroku I. umožnil pokračování řízení ve vztahu k tehdy účinnému ochrannému opatření, současně však výrokem III. konstatoval, že podmínky pro pokračování v řízení absentují. Odůvodnění výroku III. neodpovídá obsahu navrhované změny návrhu, stěžovateli není zřejmé, z čeho městský soud dovodil, že stěžovatel trval na zrušení původně napadeného opatření.

[9] Obdobné námitky jako proti výroku III. napadeného usnesení uplatnil stěžovatel rovněž proti jeho výroku II, tedy městský soud rozhodl o nepřipuštění jiné změny návrhu, než kterou stěžovatel uplatnil, a jeho skutečným návrhem na vydání deklaratorního výroku se městský soud vůbec nezabýval.
[10] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí, přičemž se ztotožnil s důvody, pro které městský soud odmítl vést řízení o dříve zrušených opatřeních. Uvedl, že případný deklaratorní výrok rozsudku městského soudu by byl pouze akademický, jeho vydání tedy nebylo na místě. Analogický postup dle § 13 odst. 4 pandemického zákona není dle odpůrce možný, neboť se jedná o speciální úpravu soudního přezkoumání mimořádných opatření, přičemž zde není důvod pro její aplikaci na standardní řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

III.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a disponuje jako advokát požadovaným právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti proti výroku II. usnesení městského soudu, kterým nebyla připuštěna změna návrhu. K této otázce se Nejvyšší správní soud jednoznačně vyjádřil například v rozsudku ze dne 17. 9. 2021, č. j. 8 As 112/2021 – 35:

„V současné judikatuře správních soudů není sporu o tom, že navrhovatel (žalobce) může postupem podle § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení (např. rozsudek NSS z 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100, body 46 a násl.). O připuštění či nepřipuštění změny návrhu rozhoduje soud usnesením (§ 95 odst. 2 o. s. ř.). Soud může připustit změnu návrhu i při jednání (§ 95 odst. 1 věta druhá o. s. ř.), avšak stále tak musí učinit formálně usnesením, jež v takovém případě vyhlásí (§ 55 odst. 1 s. ř. s., resp. § 168 odst. 1 o. s. ř.). Kasační stížnost však proti usnesení o (ne)připuštění změny návrhu přípustná není, neboť jde o usnesení, kterým se upravuje vedení řízení (rozsudek NSS z 30. 6. 2021, čj. 3 As 2/2021-48, bod 72).

Usnesení o (ne)připuštění změny návrhu sice neupravuje záležitosti ryze procesního rázu. Toto rozhodnutí totiž do značné míry určuje, jak bude vypadat konečné rozhodnutí, neboť se jím mění předmět řízení. Přesto však žádného účastníka bezprostředně nezkracuje v jeho právech, neboť k tomuto zásahu může dojít až rozhodnutím, kterým se řízení končí. Námitky proti (ne)připuštění změny návrhu jako jiné vadě řízení před soudem proto lze uplatnit v kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu. Teprve v rámci posouzení zákonnosti tohoto rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumá též průběh řízení, který tomuto rozhodnutí předcházel, vč. případného (ne)připuštění změny návrhu. Shledá-li takovou vadu s vlivem na zákonnost, konečné rozhodnutí i jen z tohoto důvodu zruší. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze 17. 1. 2008, čj. 1 Aps 3/2006-69, č. 1590/2008 Sb. NSS, uvedl, že ‚[k]rajský soud tím, že změnu žalobního petitu nepřipustil, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, a rozhodnutí krajského soudu by mohlo být již jen z tohoto důvodu zrušeno.'

Usnesení o (ne)připuštění změny návrhu není třeba v takovém případě formálně rušit či jinak odstraňovat, neboť o změně návrhu soud může rozhodnout opětovně. Toto usnesení netvoří překážku věci pravomocně rozhodnuté (rozsudek Nejvyššího soudu z 25. 4. 2012, sp. zn. 29 Cdo 3084/2011). Soud tedy takovým usnesením není vázán, což je významný argument pro závěr, že jde o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení; k tomu viz usnesení rozšířeného senátu NSS z 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS, bod 23, ze kterého plyne, že ‚[v] případě usnesení, jímž se toliko upravuje vedení řízení, jde v zásadě jen o rozhodnutí, u nichž zabránění možnosti podat proti nim kasační stížnost stěžovatele v jeho právech účastníka řízení nikterak nezkracuje. Jde vesměs o rozhodnutí méně významná, která nezavazují ani soud, protože je může změnit.' Tímto způsobem ostatně Nejvyšší správní soud v nedávné době již několikrát postupoval. V rozsudku z 9. 4. 2020, čj. 7 As 440/2019-18, bodě 28, zavázal městský soud, aby v dalším řízení posoudil návrh na změnu petitu optikou závazného právního názoru vysloveného v kasačním rozsudku. Nebo v rozsudku z 9. 6. 2020, čj. 1 Afs 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS, v bodě 43, Nejvyšší správní soud přímo zavázal městský soud, aby připustil změnu žalobního typu."

[13] Z citovaných závěrů je zřejmé, že proti výroku o nepřipuštění změny návrhu dle § 95 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.], neboť se jím toliko upravuje vedení řízení a sám o sobě tedy nezkracuje žádného účastníka na jeho právech. Námitky proti nepřipuštění změny návrhu lze uplatnit v kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí ve věci. Stěžovatel tedy nebyl ani v tomto případě zbaven soudní ochrany a naopak měl možnost proti konečnému rozhodnutí městského soudu v tomto řízení, tedy proti výše zmiňovanému rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 18 A 71/2021 – 180, byť byl jinak pro stěžovatele příznivý, brojit kasační stížností a domáhat se jeho zrušení s tím, že městský soud dle jeho názoru nerozhodl o celém předmětu řízení, neboť měl připustit stěžovatelem navrhované změny původního návrhu. Přestože tedy z další argumentace Nejvyššího správního soudu, jak je uvedena níže, nepochybně vyplývá, že městský soud rovněž výrokem II. nyní posuzovaného usnesení skutečně rozhodl o jiné změně návrhu, než kterou uplatnil stěžovatel, není Nejvyšší správní soud v nynější věci oprávněn tento výrok zrušit, což ovšem, jak již bylo konstatováno, nijak nezasahuje do práv stěžovatele, který mohl zákonnost postupu městského soudu ohledně (ne)připuštění všech navrhovaných změn původního návrhu napadnout v rámci kasační stížnosti proti konečnému rozsudku městského soudu.

[14] Nejvyšší správní soud tedy kasační stížnost v rozsahu, v němž směřuje proti výroku II. napadeného usnesení, dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 104 odst. 3 písm. b) a § 120 s. ř. s. odmítl.

[15] V rozsahu, v němž stěžovatel brojí proti výroku III. napadeného usnesení, jímž byl odmítnut návrh na zrušení některých částí ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN, a proti souvisejícímu nákladovému výroku IV. tohoto usnesení, je kasační stížnost přípustná, Nejvyšší správní soud tedy v daném rozsahu přistoupil k přezkoumání napadeného usnesení v mezích uplatněných kasačních námitek, přičemž zkoumal, zda napadené výroky rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je v dále uvedeném rozsahu důvodná.

[16] Nejprve je nutné připomenout, že je-li kasační stížností napadeno usnesení (resp. výrok) o odmítnutí návrhu, může se Nejvyšší správní soud z povahy věci zabývat pouze kasačními důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy tvrzenou nezákonností rozhodnutí (výroku) o odmítnutí návrhu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53). Nejvyššímu správnímu soudu však v takové situaci nepřísluší se jakkoliv vyslovovat k meritu věci, tedy v tomto případě k zákonnosti jmenovaných ochranných opatření.

[17] Stěžovateli nelze přesvědčit v tom, že by se městský soud s jeho návrhy na vydání deklaratorního výroku ve vztahu k již zrušeným ochranným opatřením (ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN, a ze dne 17. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN) nevypořádal, městský soud tak učinil v odůvodnění napadeného usnesení, nicméně stěžovateli lze přesvědčit v tom, že městský soud o těchto změnách návrhu napadeným usnesením ani později nerozhodl.

[18] Byť tedy městský soud o (ne)připuštění uvedených změn návrhu formálně nerozhodl, z bodu 3 odůvodnění napadeného usnesení je patrné, že si byl tohoto návrhu vědom, neboť jej přímo zmiňuje v rekapitulaci podání stěžovatele jakožto návrh na „*deklaraci nezákonnosti*“. Možnost vydání deklaratorního rozhodnutí ve vztahu k již zrušeným ochranným opatřením městský soud následně v bodě 11 odůvodnění daného usnesení vyloučil s odkazem na již zmiňovaný nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 – 44. Městský soud se tedy k možnosti vyslovení nezákonnosti dříve zrušených ochranných opatření vyjádřil, přičemž svůj závěr sice stručně, ale přezkoumatelně, odůvodnil. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů nelze spatřovat ani v tom, že se soud výslovně nevypořádal s argumentací stěžovatele, podle níž lze na danou věc analogicky uplatnit § 13 odst. 4 pandemického zákona, neboť není povinností soudu vyjádřit se ke každému dílčímu argumentu, nýbrž vypořádat argumentaci navrhovatele jako celek. To městský soud učinil, neboť z odůvodnění usnesení je zřejmé, jak na danou otázku nahlížel a z jakého důvodu tvrzením stěžovatele nepřisvědčil.

[19] Městský soud totiž vyšel, jak vyplývá z výše uvedeného, v odůvodnění napadeného usnesení nejen z judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se obecně k řízení o přezkumu opatření obecné povahy, ale i z recentní judikatury týkající se přezkumu opatření obecné povahy vydávaných odpůrcem v souvislosti s pandemií onemocnění COVID-19. Dospěl přitom v souladu s touto judikaturou k závěru, že nynější právní úprava neumožňuje přezkum ochranných opatření odpůrce, která nejsou účinná v době, kdy soud o věci rozhoduje, za určitých podmínek však umožňuje, aby navrhovatel změnil návrh tak, že řízení bude nadále pokračovat ve vztahu k aktuálně účinnému ochrannému opatření, které v rychlém časovém sledu nahradilo opatření původně napadené. S ohledem na uvedené tedy Nejvyšší správní soud neshledal napadené usnesení nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, navíc se s názorem městského soudu ztotožnil.

[20] Procesními důsledky zrušení napadeného ochranného opatření vydaného na základě § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 29. 7. 2021, č. j. 4 As 149/2021 – 53, v němž rozhodoval o jiné kasační stížnosti téhož stěžovatele. V uvedeném rozsudku soud zopakoval, že dle ustálené judikatury správních soudů je v případě zániku opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem v zásadě namístě odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení. Nejvyšší správní soud však rovněž upozornil na výjimku z tohoto obecného pravidla: *„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).“* Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že touto formou judikaturou poskytl účinnou soudní ochranu i ve vztahu k opatřením obecné povahy s krátkou dobou účinnosti, která jsou v rychlém sledu nahrazována v pořadí dalšími opatřeními s obdobným obsahem, a dodal: *„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.“* (k obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní sodu rovněž např. v rozsudku ze dne 16. 7. 2021, č. j. 3 As 29/2021 – 47). Zdejší soud se v citovaném rozsudku výslovně vyjádřil rovněž k možnosti vydání deklaratorního výroku o nezákonnosti již zrušeného opatření obecné povahy:

„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.“

[21] Z citovaných závěrů tedy vyplývá, že ani v případě, že soud s ohledem na okolnosti konkrétního případu připustí změnu původního návrhu na zrušení ochranného opatření odpůrce a bude pokračovat v řízení ve vztahu k novému ochrannému opatření, které původně napadené opatření nahradilo, nemůže současně pokračovat v řízení ve vztahu ke zrušenému opatření, a to ani v řízení o návrhu na deklaraci jeho nezákonnosti, resp. na určení, že odpůrce při jeho vydání překročil meze své působnosti a pravomoci a vydal ho v rozporu se zákonem a se zákonem stanoveným způsobem, jak navrhoval stěžovatel. Nepřezkoumáním zrušeného opatření přitom navrhovateli není odepřena soudní ochrana, neboť ta je mu poskytnuta prostřednictvím přezkumu právě účinného obsahově a časově navazujícího opatření. Jak tedy vyplývá i z citované judikatury, v úvahu u zrušeného ochranného opatření nepřipadá ani analogické uplatnění § 13 odst. 4 pandemického zákona, neboť takový postup právě naráží na esenciální zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, jak je vyjádřena v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Za pomoci analogie nelze v žádném případě založit pravomoc orgánu veřejné moci, kterou mu zákon přímo nesvěřuje.

[22] Městský soud tedy dospěl v odůvodnění svého rozhodnutí ke správným závěrům, nepromítl je však správně do výroků tohoto rozhodnutí. Jak již bylo konstatováno, a v tom Nejvyšší správní soud musí dát stěžovateli plně za pravdu, městský soud o změně návrhu, jak ji uplatnil stěžovatel, na vydání deklaratorního výroku ve vztahu k již v té době zrušeným ochranným opatřením odpůrce vůbec nerozhodl, a namísto toho výrokem II. svého usnesení nepřipustil změnu návrhu spočívající v tom, že by se stěžovatel domáhal zrušení vymezených částí ochranného opatření odpůrce ze dne 17. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN, kterou však stěžovatel v té době již neuplatňoval, a dále výrokem III. napadeného usnesení odmítl původní návrh stěžovatele na zrušení vymezených částí ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN, který však již v tu dobu byl konzumován tím, že městský soud zároveň výrokem I. téhož usnesení připustil změnu tohoto návrhu spočívající v tom, že se stěžovatel nadále domáhal zrušení vymezených částí tehdy účinného ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN. Není pravdou, že by stěžovatel na svém návrhu v jeho původní podobě trval, jak mylně uvedl městský soud.

IV.
Závěr a náklady řízení

[23] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost v rozsahu, v němž směřuje proti výroku III. napadeného usnesení a na něm závislému výroku IV., důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. tyto výroky napadeného usnesení zrušil. Byť by za běžných okolností bylo na místě zároveň věc v uvedeném rozsahu vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, v tomto případě tak Nejvyšší správní soud nemohl učinit, neboť řízení před městským soudem již bylo, jak již bylo konstatováno, pravomocně skončeno, a to rozsudkem městského soudu ze dne 20. 10. 2021, č. j. 18 A 71/2021 – 180. Je pravdou, že se městský soud dopustil vady řízení tím, že nerozhodl o (ne)připuštění změn návrhu uplatněných stěžovatelem a spočívajících v tom, že by se stěžovatel domáhal ve vztahu k již zrušeným ochranným opatřením odpůrce deklaratorního výroku soudu; ovšem otázku, zda měla tato vada vliv na zákonnost rozhodnutí městského soudu o věci samé, by mohl Nejvyšší správní soud posuzovat pouze v řízení o kasační stížnosti směřující proti tomuto meritornímu rozhodnutí městského soudu, tedy proti jeho rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 18 A 71/2021 – 180.

[24] Vzhledem k tomu, že i přes zrušení výroků III. a IV. napadeného usnesení městského soudu se řízení v této věci končí, musel Nejvyšší správní soud sám rozhodnout o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. V souladu s § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele proti výroku II. usnesení městského soudu, která byla odmítnuta. Pokud jde o kasační stížnost proti výrokům III. a IV. napadeného usnesení, měl stěžovatel ve věci úspěch, dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. by mu tedy příslušelo právo na náhradu nákladů řízení vůči odpůrci, pokud by byl odpůrce ve věci neúspěšný. To však v tomto řízení nebylo možné konstatovat, neboť jeho předmětem nebyla ochranná opatření odpůrce, ale výlučně výrok usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu, jehož zrušení Nejvyšším správním soudem nelze připisovat odpůrci. Nejvyšší správní soud tedy rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti jako celku tak, že na ni nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:
Proti tomuto rozsudku **není** opravný prostředek přípustný (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 19. listopadu 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu