

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové 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 17. 9. 2021, č. j. 18 A 71/2021 - 118,

takto:

I. Výroky II. a III. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2021, č. j. 18 A 71/2021 – 118, **se ruší**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[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 podle § 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 15. 9. 2021 navrhovatel navrhl změnu návrhu v tom směru, že se nově domáhal zrušení vymezených částí

ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN, a dále rozhodnutí soudu, že odpůrce při vydání dříve napadených částí předchozího ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN, překročil meze své působnosti a pravomoci a vydal ho v rozporu se zákonem a se zákonem stanoveným způsobem.

II.

[2] Městský soud výrokem I. usnesení 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 ochranného opatření odpůrce ze dne 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN. Výrokem II. napadeného usnesení městský soud odmítl návrh navrhovatele „*na zrušení*“ specifikovaných částí ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN. Výrokem III. napadeného usnesení městský soud rozhodl o nákladech řízení o návrhu navrhovatele „*na zrušení*“ specifikovaných částí ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN.

[3] V odůvodnění napadeného usnesení městský soud uvedl, že podle 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, 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. Podle § 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 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN, které bylo účinné ke dni vydání usnesení městského soudu. Dále městský soud odmítl podle § 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. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/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 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN.

[4] V dalším řízení 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.

III.

[5] Proti výrokům II. a III. usnesení městského soudu ze dne 17. 9. 2021, č. j. 18 A 71/2021 – 118, podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] 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 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/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 předchozího ochranného opatření ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/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 podle § 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 podle stěžovatele zcela ignoroval, navíc rozhodl o jiném návrhu, než který stěžovatel uplatnil, tj. o návrhu na zrušení částí již zrušeného ochranného opatření odpůrce, zatímco stěžovatel se domáhal, aby soud výše popsaným způsobem vyslovil jejich nezákonnost. Tento návrh městský soud v napadeném rozhodnutí vůbec nezmínil.

[7] 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 II. konstatoval, že podmínky pro pokračování v řízení absentují. Odůvodnění výroku II. neodpovídá obsahu navrhované změny návrhu, stěžovateli není zřejmé, z čeho městský soud dovodil, že stěžovatel trval na zrušení původně napadeného opatření.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu ve výrocích II. a III. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s důvody, pro které městský soud odmítl vést řízení o dříve zrušeném opatření. Uvedl, že případný deklaratorní výrok rozsudku městského soudu by byl pouze akademický, jeho vydání tedy nebylo na místě. Analogický postup podle § 13 odst. 4 pandemického zákona není podle 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. Z uvedených důvodů proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že skutkově i právně téměř totožnou věcí (pouze ve vztahu k původně napadenému ochrannému opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021) se zabýval již v rozsudku ze dne 19. 11. 2021, č. j. 5 As 282/2021 - 28, jímž na základě obsahově shodné kasační stížnosti téhož stěžovatele zrušil odmítací výrok III. a související nákladový výrok IV. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2021, č. j. 18 A 71/2021 – 100. S argumentací uvedenou v citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a proto ji přebírá i v tomto rozsudku.

[13] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že je-li kasační stížností napadeno usnesení (resp. výrok) o odmítnutí návrhu, může se Nejvyšší správní soud z povahy věci zabývat pouze kasačními důvody podle § 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 ochranných opatření.

[14] Stěžovateli nelze přesvědčit v tom, že by se městský soud s jeho návrhem na vydání deklaratorního výroku ve vztahu k již zrušenému ochrannému opatření (ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN) nevypořádal, městský soud tak učinil v odůvodnění napadeného usnesení, nicméně stěžovateli lze přesvědčit v tom, že městský soud o této změně návrhu napadeným usnesením ani později nerozhodl.

[15] Byť tedy městský soud o (ne)připuštění uvedené změny 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 zrušenému ochrannému opatření 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 zrušeného ochranného 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.

[16] 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.

[17] 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 podle 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.“

[18] 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 České republiky 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.

[19] 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 zrušenému ochrannému opatření odpůrce vůbec nerozhodl, a namísto toho výrokem II. svého usnesení odmítl původní návrh stěžovatele na zrušení vymezených částí ochranného opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/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 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN. Není pravdou, že by stěžovatel na svém návrhu v jeho původní podobě trval, jak mylně uvedl městský soud.

[20] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost v rozsahu, v němž směřuje proti výroku II. napadeného usnesení a na něm závislému výroku III., 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 už 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 změny návrhu uplatněné stěžovatelem a spočívající v tom, že by se stěžovatel domáhal ve vztahu k již zrušenému ochrannému opatření 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.

[21] Vzhledem k tomu, že i přes zrušení výroků II. a III. napadeného usnesení městského soudu se řízení v této věci končí, musel Nejvyšší správní soud sám rozhodnout o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 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 nebylo ochranné 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 **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. prosince 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu