



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatele: **M. I. K.**, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha, o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2021, č. j. 15 A 79/2021-84,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se navrhovatel domáhal zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud:

- I. nepřipustil změny návrhu, kterých se navrhovatel domáhal podáními ze dne 20. 9. 2021, 27. 9. 2021, 1. 10. 2021, 11. 10. 2021, 17. 10. 2021 a 24. 10. 2021;
- II. připustil změnu návrhu provedenou podáním navrhovatele ze dne 31. 10. 2021;
- III. odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy;
- IV. rozhodl o vrácení soudního poplatku;
- V. rozhodl o nákladech řízení.

[2] Opatřením obecné povahy – ochranným opatřením ze dne 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN, odpůrce postupem podle § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, nařídil všem osobám, které od 11. 9. 2021 vstoupily na území České republiky, oznámit skutečnosti o příznacích počínajícího infekčního onemocnění svému registrujícímu (případně

jakémukoli) poskytovateli zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství; a strpět při přechodu státní hranice provedení kontroly příznaků infekčního onemocnění, příp. poskytnout potřebnou součinnost při provedení odběru biologického vzorku za účelem zjištění přítomnosti viru SARS-CoV-2. Konkrétní povinnosti osob stanovil odpůrce citovaným opatřením obecné povahy (dále také jen „hlavní opatření o cestování“) v návaznosti na to, z jaké země osoby do České republiky přicházejí a do jaké skupiny tu kterou zemi zařadil (země s nízkým nebo se středním rizikem výskytu onemocnění COVID-19; země s vysokým rizikem, země s velmi vysokým rizikem a země s extrémním rizikem výskytu tohoto onemocnění). Současně uvedeným opatřením obecné povahy odpůrce nařídil přerušit všechna řízení o žádostech o víza a pobyty podaných na zastupitelských úřadech České republiky pro státy, jejichž opatření prováděná z důvodů pandemie onemocnění COVID-19 neumožňují provádění úkonů nebo (s konkrétními výjimkami) v zemích s extrémním rizikem výskytu onemocnění COVID-19.

[3] Jednotlivé země zařadil odpůrce do příslušných kategorií (nízké, střední, vysoké a velmi vysoké riziko nákazy) sdělením ze dne 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-117/MIN/KAN (dále jen „seznam zemí“), které navrhovatel napadl jako opatření obecné povahy společně s výše uvedeným opatřením stanovujícím jednotlivé povinnosti osob přicházejících ze zahraničí – hlavním opatřením o cestování. Seznam zemí odpůrce následně několikrát nahradil novým seznamem zemí, a to v závislosti na vývoji epidemické situace.

II. Rozhodnutí městského soudu

[4] Navrhovatel se návrhem podaným městskému soudu domáhal zrušení hlavního opatření o cestování – ochranného opatření odpůrce ze dne 10. 9. 2021 č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN. V té souvislosti namítal, že jeho manželka (N. S. K.) se narodila na Ukrajině. Tvrdil, že rodiče jeho manželky, její sestra a další přátelé jezdí (resp. jezdili) na návštěvy do České republiky, v tom jim však napadené opatření obecné povahy brání. Zejména rodiče jeho manželky jsou zvyklí pravidelně (v létě na 3 týdny) navštěvovat navrhovatelovy děti – svá vnoučata. Odpůrcem vydané opatření obecné povahy kontaktu rodičů jeho manželky a navrhovatelových dětí brání. Navrhovatel zdůraznil, že kontakt dětí s jejich prarodiči je velmi důležitý pro jejich rozvoj, a to obzvláště v předškolním a batolecím věku. Opatření obecné povahy brání prarodičům přijet za svými vnoučaty, proto poškozují psychický a sociální vývoj jeho dětí. Žádné identifikující údaje svých dětí však navrhovatel v návrhu neuvedl (neuvedl jejich jména, data narození, ani k podanému návrhu nepřiložil rodné listy).

[5] Dále namítal, že příbuzní, známí a kamarádi navrhovatele nejsou naočkováni proti onemocnění COVID-19 a nevztahují se na ně žádné výjimky z povinností uvedených v hlavním opatření o cestování. Pokud by tedy chtěli přicestovat, museli by disponovat jednak negativním testem na přítomnost viru SARS-CoV-2, následně by po příjezdu byli povinni strpět samo-izolaci, což představuje zbavení osobní svobody navrhovatelových přátel a rodiny, nebo přinejmenším závažné omezení svobody jejich pohybu. Dále namítal nedostatečné odůvodnění napadených opatření, nedostatečné zohlednění aktuální epidemiologické situace a imunizace v České republice a to, že odpůrce postupoval nezákonně, když k jednotlivým opatřením nevedl spis.

pokračování

[6] Současně s tím se navrhovatel domáhal také zrušení seznamu zemí, ve kterém odpůrce rozčlenil jednotlivé země v závislosti na riziku nákazy onemocněním COVID-19. Jelikož odpůrce pravidelně (zpravidla každý týden) nahrazoval původní seznam zemí seznamem novým, reagoval navrhovatel na postup odpůrce návrhy na připuštění změny původního návrhu.

[7] Městský soud kasační stížností napadeným usnesením nepřipustil změny návrhu, kterých se navrhovatel domáhal podáními ze dne 20. 9. 2021, 27. 9. 2021, 1. 10. 2021, 11. 10. 2021, 17. 10. 2021 a 24. 10. 2021, neboť v době rozhodování městského soudu již byl seznam zemí nahrazen seznamem novým; předchozí seznamy zemí tak již neexistují, proto nemohou být předmětem soudního přezkumu.

[8] Městský soud však připustil změnu návrhu, kterou navrhovatel učinil svým posledním podáním ze dne 31. 10. 2021 s poukazem na závěry vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020-44, č. 4060/2020 Sb. NSS. V důsledku připuštění této změny se tak městský soud zabýval ochrannými opatřeními ze dne 26. 10. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-126/MIN/KAN, a ze dne 29. 10. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-127/MIN/KAN, která nahradila obsahově velmi podobné (původně napadené) opatření ze dne 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN (hlavní opatření o cestování) a na něj navazující seznam zemí (sdělení ze dne 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-117/MIN/KAN).

[9] Následně se městský soud zabýval tím, zda jsou napadená opatření obecné povahy soudně přezkoumatelná a dospěl k závěru, že u seznamu zemí tomu tak není. Tento seznam zemí je ve vztahu k hlavnímu ochrannému opatření o cestování opatřením podkladovým, které pouze určuje okruh zemí, kterých se týkají konkrétní povinnosti. Samotný seznam zemí tak podle závěrů městského soudu nemohl do práv navrhovatele jakkoli zasáhnout. V této části tak městský soud uzavřel, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je ve vztahu k seznamu zemí, který je v důsledku připuštění změny návrhu stanoven opatřením odpůrce ze dne 29. 10. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-127/MIN/KAN, nepřipustným návrhem ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Ve vztahu k hlavnímu opatření obecné povahy se městský soud předně zabýval otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatele. Podle důvodů obsažených v návrhu měla být práva navrhovatele dotčena poškozením psychického a sociálního vývoje dětí navrhovatele (z důvodu zabránění možnosti jejich styku s prarodiči) a omezením možností jeho přátel přicestovat do České republiky.

[11] K tomu městský soud zdůraznil, že žádným způsobem nezpochybňuje důležitost styku dětí navrhovatele s jejich prarodiči, ani navrhovatelovo právo na soukromý a rodinný život, nicméně navrhovatel se podaným návrhem snažil založit svou vlastní aktivní procesní legitimaci na základě tvrzení o zásahu do práv svých dětí a přátel z Ukrajiny. Navrhovatel tedy netvrdil zásah do svých práv, ale do práv jiných osob. Zejm. netvrdil to, že by měl zásah způsobený opatřením obecné povahy spočívat v omezení jeho možnosti navštívit své přátele na Ukrajině, ale tvrdil to, že jeho přátelé mohou přicestovat do České republiky jen s obtížemi (musejí se podrobit testu, příp. samoizolaci). V tomto směru však napadené opatření obecné povahy stanovuje povinnosti pouze těm osobám,

kteřé cestují do České republiky; navrhovatelí samotnému hlavní opatření obecné povahy o cestování žádné povinnosti neukládá.

[12] Městský soud proto uzavřel, že ve vztahu k hlavnímu opatření obecné povahy o cestování není navrhovatel aktivně procesně legitimován, proto návrh odmítl jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

III. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[13] Výroky III. a V. usnesení městského soudu napadl navrhovatel kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. z důvodu nezákonnosti odmítnutí návrhu, přičemž uvedl celkem tři námitky.

[14] Navrhovatel nejprve vyjádřil přesvědčení, že seznam zemí je samostatným opatřením obecné povahy, příp. samostatně přezkoumatelnou částí hlavního opatření o cestování; v této části tak městský soud nebyl oprávněn návrh odmítnout jako nepřipustný. Seznam zemí konkrétně vymezuje, na které země se povinnosti vyplývající z hlavního opatření o cestování vztahují, přičemž bez tohoto seznamu zemí by nebylo možné dovodit, jaké povinnosti se vztahují na konkrétní osoby přicházející z jednotlivých zemí. Seznam zemí proto musí být posuzován jako součást ochranného opatření o cestování, se kterým společně (materiálně) tvoří jeden celek.

[15] Dále navrhovatel namítal, že městský soud posoudil otázku aktivní procesní legitimace extrémně zužujícím způsobem. Navrhovatel v podaném návrhu poukázal na několik zásahů do svého práva na soukromý a rodinný život, napadené opatření představuje zásadní omezení kontaktu samotného navrhovatele s jeho ukrajinskými přáteli a příbuznými. Nelze tvrdit, že se jej toto opatření nedotýká, pokud jeho přátelé a příbuzní nemohou za navrhovatelem přicestovat. Stejně tak se ho dotýká i to, že za jeho dětmi nemohou přicestovat jejich prarodiče. Navrhovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 3 As 2/2021-48, a zdůraznil, že napadené usnesení judikaturu Nejvyššího správního soudu ignoruje, proto je nepřezkoumatelné a nezákonné. Odkázal také na rozsudky krajských soudů, resp. městského soudu, a zdůraznil, že soudy přiznaly aktivní legitimaci také osobě, která dosud neopustila území České republiky, pouze tvrdila, že jej pravidelně opouští za účelem návštěvy příbuzných. Není proto důvod, proč by neměl být aktivně procesně legitimován také navrhovatel, za kterým jeho přátelé a příbuzní pravidelně dojíždějí, v čemž jim ale napadené opatření brání.

[16] Závěrem navrhovatel uvedl, že mu městský soud nezaslal k seznámení vyjádření odpůrce, resp. toto vyjádření mu soud zaslal až společně s usnesením o odmítnutí návrhu na zrušení napadených opatření obecné povahy. V tom navrhovatel spatřoval porušení principu rovnosti zbraní a principu kontradiktornosti řízení a odkázal na řadu rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.

[17] Odpůrce se ke kasační stížnosti navrhovatele nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je

pokračování

podání kasační stížnosti přípustné, a navrhovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Navrhovatel napadl kasační stížností usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V takovém případě lze kasační stížnost opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, proto ani Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumávat zákonnost toho, co podání návrhu předcházelo. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu může být pouze otázka, zda městský soud postupoval správně, když navrhovatelův návrh odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS).

[21] Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat také v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluky ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky.

[22] V projednávané věci napadl navrhovatel návrhem na zrušení opatření obecné povahy odpůrce hlavní opatření o cestování, na který navazoval seznam zemí, původně vydávaný sdělením odpůrce. Toto sdělení (seznam zemí) odpůrce nahrazoval novým seznamem zemí zpravidla každý týden; s účinností od 4. 10. 2021 se již nejednalo o sdělení, ale ochranné opatření (viz ochranné opatření ze dne 1. 10. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-122/MIN/KAN), tj. s účinností od tohoto data stanovoval odpůrce seznam zemí ochranným opatřením – opatřením obecné povahy. Odpůrcem prováděným změnám (rušení a nahrazování seznamu zemí i hlavního opatření obecné povahy) odpovídaly navrhovatelem podané návrhy na připuštění změn původního návrhu.

[23] Ve vztahu k seznamu zemí (tj. ochrannému opatření odpůrce ze dne 29. 10. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-127/MIN/KAN, které nahradilo dřívější seznam zemí a které bylo účinné v době rozhodování městského soudu) městský soud uzavřel, že návrh na jeho zrušení je nepřipustný, neboť toto ochranné opatření je opatřením podkladovým pro hlavní opatření o cestování, tj. ochranné opatření odpůrce ze dne 26. 10. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-126/MIN/KAN (toto opatření nahradilo dříve vydané hlavní opatření o cestování ze dne 10. 9. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-116/MIN/KAN). Seznam zemí podle městského soudu nebylo možné přezkoumat, neboť pouze určuje okruh zemí, kterých se týkají jednotlivé povinnosti vyplývající z hlavního opatření o cestování pro osoby z těchto zemí přicházející.

[24] Nejvyšší správní soud v této části souhlasí s navrhovatelem, že jeho návrh na zrušení seznamu zemí nebylo možné odmítnout jako nepřipustný návrh s tím, že se jedná toliko o opatření podkladové. Toto ochranné opatření je svým obsahem neoddělitelně

spjato s hlavním opatřením o cestování, které konkretizuje v tom smyslu, že teprve ve spojení se seznamem zemí je možné z hlavního opatření o cestování dovodit, jaké povinnosti se na konkrétní osoby vztahují. Tyto povinnosti totiž odpůrce stanovil v závislosti na tom, z jaké země osoby do České republiky přicházejí (zda jde o zemi s nízkým, středním nebo vysokým rizikem nákazy onemocněním COVID-19). Konkrétní rozdělení zemí do uvedených kategorií však provádí právě seznam zemí, který tak s hlavním opatřením o cestování tvoří materiálně jeden celek. V tomto smyslu Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem vysloveným městským soudem v rozsudku ze dne 29. 9. 2021, č. j. 9 A 76/2021 - 245, který se zabýval právě povahou seznamu zemí vydaného odpůrcem původně „pouhým“ sdělením odpůrce, jako tomu ostatně bylo i v nyní projednávané věci (odpůrce přitom proti tomuto rozsudku městského soudu kasační stížnost nepodal).

[25] Jak vyjádřil městský soud v právní větě k citovanému rozsudku, *„seznam zemí nebo jejich částí s nízkým, středním, vysokým a velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 zveřejňovaný Ministerstvem zdravotnictví formou sdělení k opatření obecné povahy dle § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, je nedílnou součástí opatření obecné povahy. Takové sdělení totiž konkretizuje země spadající do kategorií s určitým stupněm rizika nákazy, zejména s nízkým rizikem nákazy, které ochranné opatření vymezuje jako hledisko úpravy možnosti vstupu na území České republiky. Na uvedeném nic nemění to, že seznam zemí je zveřejněn formou sdělení uveřejněného na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví a není přijímán procedurou předepsanou § 94a citovaného zákona.“* Na uvedeném závěru pak nemění ničeho ani skutečnost, že s účinností od 4. 10. 2021 odpůrce vydával tento seznam zemí formálně nikoli pouhým sdělením, ale opatřením obecné povahy – i poté bylo možné z hlavního opatření o cestování dovodit konkrétní povinnosti osob přicházejících do České republiky pouze ve spojení s navazujícím ochranným opatřením – seznamem zemí. Tato dvě ochranná opatření je proto nutné posuzovat společně; ze samotného hlavního opatření o cestování či samotného seznamu zemí konkrétní povinnosti jednotlivých osob dovodit nelze.

[26] I když Nejvyšší správní soud shledal námitku navrhovatele týkající se odmítavého důvodu ve vztahu k seznamu zemí důvodnou, s ohledem na závěry dále uvedené nemohl napadené usnesení zrušit – toto dílčí pochybení městského soudu totiž nemělo vliv na skutečnost, že městský soud správně podaný návrh jako celek odmítl, a to s ohledem na navrhovatelem koncipovaný návrh, resp. tvrzení v něm uvedená; viz dále.

[27] Navrhovatel brojil proti opatření o cestování, které (ve spojení se seznamem zemí) stanovuje povinnosti osobám přicházejícím do České republiky. Tato ochranná opatření jsou opatřeními obecné povahy, jejichž přezkum upravuje s. ř. s. v části třetí, hlavě II. dílu 7. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. oprávněn podat ten, kdo *tvrdí*, že byl opatřením obecné povahy *na svých právech zkrácen*.

[28] K založení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části proto musí navrhovatel tvrdit, že byl napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na svých hmotných právech. Jde o podmínku řízení, kterou musí navrhovatel obecně splňovat, aby byl oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudu podat. Aktivní procesní legitimaci přitom nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti návrhu (tj. zda se skutečně tvrzený zásah

pokračování

dotýká právní sféry navrhovatele – zda jej skutečně na právech zkracuje a případně jak). Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS).

[29] Obecná aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, vyjádřená v první větě § 101a odst. 1 s. ř. s., je postavena na tvrzení o zkrácení navrhovatele na jeho právech. To vyplývá přímo ze zákona; tuto podmínku pak zdůrazňují také rozhodnutí správních soudů (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2011, č. j. 8 Ao 2/2011-72; usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[30] Z ustanovení § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. vyplývá zcela jednoznačný požadavek na to, aby navrhovatel tvrdil zkrácení *svých práv* v důsledku vydaného opatření obecné povahy. Navrhovatel proto musí v první řadě tvrdit, že existují určitá *jemu náležející* subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena (bod 31. výše citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120). Tvrzení o dotčení hmotných práv navrhovatele musí být zároveň dostatečně konkrétní. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Z hlediska splnění podmínky aktivní procesní legitimace je nezbytné, aby navrhovatel v návrhu uvedl konkrétní tvrzení o tom, že *jeho právní sféra* byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena.

[31] Soud proto musí při posuzování projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy ověřit, zda návrh taková tvrzení obsahuje. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li navrhovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Přitom skutečnost, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy.

[32] V nyní projednávané věci napadl navrhovatel opatření obecné povahy (ochranné opatření odpůrce o cestování a seznam zemí) návrhem, ve kterém tvrdil, že jeho manželka pochází z Ukrajiny – její rodiče žijící na Ukrajině nemohou v důsledku vydaného ochranného opatření bez obtíží přicestovat do České republiky (musí se podrobovat testům, příp. samoizolaci), v důsledku čehož se nemohou potkávat s dětmi navrhovatele. Navrhovatel v podaném návrhu exponoval otázku vlivu kontaktu prarodičů na vývoj jeho dětí, zdůrazňoval důležitost těchto kontaktů, a to zejm. u dětí předškolního a batolecího věku s babičkou (matkou jeho manželky). Výslovně uváděl, že vydané ochranné opatření brání kontaktu jeho dětí s prarodiči a brání rovněž přátelům navrhovatele z Ukrajiny v příjezdu do České republiky.

[33] Jak je z výše uvedeného zřejmé, navrhovatel v podaném návrhu netvrdil dotčení svých práv. V tomto návrhu namítal dotčení práv svých dětí a rodinných příslušníků a přátel žijících na Ukrajině, na které se vztahují v důsledku vydaného ochranného opatření určitá omezení. Jak však bylo uvedeno výše, zákon staví aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy na tvrzení o zásahu do práv navrhovatele samotného; návrh na zrušení opatření obecné povahy je totiž prostředkem ochrany výlučně práv navrhovatele samého.

[34] Závěr, že navrhovatel nemůže v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. vystupovat jako obhájce cizích práv ani podávat tzv. *actio popularis* (tj. žalobu ve veřejném zájmu), plyne přímo ze zákonné dikce, která pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části vyžaduje tvrzení o zkrácení *na svých právech* (viz první větu § 101a odst. 1 a. ř. s.). Tento závěr také setrvale zdůrazňuje judikatura správních soudů (k tomu viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2010, č. j. 8 Ao 3/2010-194, bod 20; ze dne 31. 3. 2011, č. j. 3 Ao 2/2011-30; či ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011-51; viz také usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 7. 2011, sp. zn. III. ÚS 1696/11).

[35] V nyní projednávané věci se navrhovatel podaným návrhem domáhal ochrany práv svých dětí a svých přátel z Ukrajiny, což je v rozporu s koncepcí aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatel nadto v podaném návrhu ke svým dětem neuvedl žádné identifikující údaje – neuvedl jejich jména, věk, ani nedoložil jejich rodné listy. Ve svém návrhu ustal na pouhém zcela obecném tvrzení o narušení vývoje dětí „*v předškolním a batolecím věku*“. Návrh tedy podal svým jménem, avšak argumentací obsaženou v návrhu tvrdil zkrácení nikoli svých práv, ale práv svých dětí a svých přátel. V daném případě se proto nejednalo o „*extrémně zužující způsob posouzení otázky aktivní procesní legitimace*“, jak uváděl navrhovatel v kasační stížnosti, ale o setrvání na požadavku, který plyne přímo ze zákona a který judikatura správních soudů dlouhodobě zdůrazňuje (viz výše).

[36] Nejvyšší správní soud tímto nepopírá, že vydané opatření obecné povahy určitým způsobem ovlivňuje (resp. ovlivňovalo) také život navrhovatele, byť stanovuje povinnosti osobám přicházejícím do České republiky, nikoli osobám, za kterými přicházející osoby cestují. V dané věci však navrhovatel tvrdil dotčení práv svých dětí a rodiny a přátel z Ukrajiny, proto nesplnil zcela elementární předpoklad v řízení o zrušení opatření obecné povahy či jeho části, tj. nesplnil podmínku aktivní procesní legitimace. K tomu srov. rovněž nedávný nálezn Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21, který rovněž připomněl a zdůraznil požadavek logicky konsekventního a myslitelného tvrzení o možnosti dotčení právní sféry navrhovatele samého. Uvedené závěry nijak nepopírají ani navrhovatelem namítanou důležitost kontaktů dětí s prarodiči, odvíjel-li však navrhovatel vlastní procesní legitimaci tvrzeními o zásahu do práv jiných osob, nemohl městský soud postupovat jinak, než návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[37] Pokud jde o odkazy navrhovatele na jiná rozhodnutí správních soudů, zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 3 As 2/2021-48, k tomu je nutno zdůraznit, že v uvedené věci posuzoval Nejvyšší správní soud otázku vztahu opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele, konkrétně to, zda je nutno trvat na přímém a bezprostředním dotčení právní sféry navrhovatele napadeným opatřením obecné povahy. V tomto ohledu soud shledal, že podmínka přímého a nezprostředkovaného vztahu napadeného opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele ze zákona nevyplývá, čemuž přisvědčil také Ústavní soud ve shora zmíněném nálezu sp. zn. IV. ÚS 2431/21.

[38] I v tomto nálezu Ústavní soud výslovně uvedl, že „*podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je nutné, aby navrhovatel tvrdil, že byl na svých právech zkrácen. Z tohoto ustanovení neplyne, že je nutné dotčení přímé a bezprostřední, jak dovodila „přísnější“ judikатурní větev, ke které se přiklonil účastník řízení i v nyní přezkoumávaném usnesení. Zkrácení na právech nemůže být pouze teoretické, hypotetické či příliš vzdálené, musí mít určitou kvalitu a vztah k opatření*

pokračování

obecné povahy. Posuzování toho, jak blízký vztah je dán mezi opatřením obecné povahy a tvrzeným zásahem do práv navrhovatele, zda je mezi nimi dána dostatečná příčinná souvislost, bude vždy záležet zejména na úvaze obecných soudů. Ústavní soud souhlasí s rozšířeným senátem, že „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.“ Není však udržitelné kritérium, sice velmi jednoznačné a lehce zjištěitelné, podle kterého je nutné, aby opatření obecné povahy ukládalo povinnosti přímo navrhovateli. Je nutné posuzovat podstatu věci a její důsledky, nikoliv pouze slovní vyjádření.“

[39] Ústavní soud tak uzavřel, že podmínkou aktivní procesní legitimace není to, aby napadené opatření obecné povahy ukládalo povinnosti přímo navrhovateli samotnému, tj. není nezbytná podmínka přímého a neprostředkovaného vztahu napadeného opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele. Tato otázka ovšem v nyní projednávaném případě není předmětem sporu. Městský soud se sice v napadeném usnesení vyjádřil také k tomu, že napadené ochranné opatření povinnosti navrhovateli neukládá; nicméně důvodem, který vedl městský soud k odmítnutí podaného návrhu, byla nedostatečná tvrzení o zásahu do práv navrhovatele samotného, resp. tvrzení o zásahu do práv jiných osob, nikoli navrhovatele (viz bod 15, ve kterém se městský soud zabýval tvrzeními o zásahu do práv navrhovatelových dětí, a na něj navazující bod 16 týkající se tvrzení o zásahu do práv navrhovatelových přátel a rodiny na Ukrajině).

[40] Přestože tedy Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2431/21 uzavřel, že „je nutné připustit aktivní procesní legitimaci všem stranám tohoto (potenciálního) právního vztahu, nejenom té, které byla uložena povinnost, nýbrž i straně, které bylo v důsledku uložení takové povinnosti odňato právo se něčeho domáhat“, současně také zdůraznil, že „toto kritérium odpovídá dikci § 101a odst. 1 s. ř. s. a umožňuje domoci se soudního přezkumu všem osobám, kterým bylo fakticky zasaženo do jejich práv. Jeho aplikací nedojde k přílišnému rozšíření aktivní procesní legitimace, jelikož bude stále vyžadováno, aby navrhovatel „logicky konsekventně a myslitelně **tvrdil** možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“ [důraz přidán Nejvyšším správním soudem].“

[41] Bez ohledu na skutečnost, nakolik je (či může být) opatřením obecné povahy navrhovatel v nyní projednávané věci dotčen (nakolik přímý a neprostředkovaný vztah k tomuto opatření má, když toto opatření ukládá povinnosti osobám přicházejícím ze zahraničí, nikoli navrhovateli samotnému), nebyl v dané věci splněn základní předpoklad vyplývající přímo ze zákona – a sice tvrzení o dotčení vlastních práv navrhovatele samotného – ten, ač byl v řízení u městského soudu zastoupen advokátem, který si povinnosti tvrdit dotčení na právech navrhovatele samého musí být s ohledem na svou profesionalitu vědom, tato tvrzení v podaném návrhu neuvedl.

[42] Městský soud proto nepochybil, když návrh navrhovatele odmítl, byť se tak zčásti stalo na základě nesprávného důvodu (k tomu viz výše pasáž týkající se seznamu zemí). Ani toto dílčí pochybení totiž nezakládá takovou vadu napadeného usnesení, pro kterou by jej musel Nejvyšší správní soud zrušit (k tomu přiměřeně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004-76, č. 1476/2008 Sb. NSS).

[43] Pokud jde o poslední námitku uvedenou v kasační stížnosti, k ní Nejvyšší správní soud poznamenává, že s ohledem na požadavek kontradiktornosti a rovného postavení

účastníků řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.) obecně platí, že soud je povinen vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy doručit navrhovateli. V opačném případě jde o pochybení, které představuje vadu řízení – ta přitom podle své intenzity může, ale nemusí mít vliv na zákonnost rozhodnutí soudu; srov. rozsudek ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007-90, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl jednotlivé okolnosti, ke kterým je nutno přihlížet při hodnocení intenzity vady řízení spočívající v tom, že soud nedoručil vyjádření účastníka řízení ostatním účastníkům.

[44] Nejvyšší správní soud dospěl v uvedeném rozsudku k závěru, že jestliže krajský soud nezaslal ostatním účastníkům řízení vyjádření jednoho z účastníků, přitom z něho ve svém rozhodnutí vychází a účastníci se s ním nemohli seznámit ani během jednání, od kterého soud upustil, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí soudu. V navazující judikatuře pak Nejvyšší správní soud vymezil několik typových případů, v nichž totožné pochybení krajského soudu (nezaslání vyjádření jedné strany straně druhé) nemělo vliv na zákonnost jeho rozhodnutí; viz např. rozsudky ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 205/2006-60, ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS, či ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 Afs 118/2009-76).

[45] Z hlediska posuzované věci je ovšem podstatné, že shora zmíněná judikatura se týká případů, kdy krajský soud rozhodoval meritorně; rozhodoval tedy o věci samé, nikoli o odmítnutí žaloby, resp. návrhu na zrušení opatření obecné povahy – zde pro nedostatek aktivní procesní legitimace, kterou se městský soud musel zabývat z úřední povinnosti (*ex officio*).

[46] Jak již bylo uvedeno výše, aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí navrhovatel obecně splňovat, aby byl oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudu podat. Proto bez ohledu na skutečnost, zda se k této otázce odpůrce vyjádřil či nikoli, byl městský soud povinen posoudit, zda návrh navrhovatele obsahuje logická a myslitelná tvrzení o dotčení práv jeho samotného. Dostatečně konkrétní tvrzení městský soud v podaném návrhu neshledal, a proto jej odmítl, aniž by předtím musel navrhovateli doručit vyjádření odpůrce. Dospěl-li městský soud k závěru, že v dané věci nejsou splněny podmínky řízení, byl povinen toto řízení skončit – odmítnout návrh. Nebyl-li splněn základní předpoklad pro vydání meritorního rozhodnutí (jedno zda zamítavého anebo vyhovujícího), nebylo na místě se věcí dále zabývat a přeposílat došlé vyjádření odpůrce navrhovateli. Ani třetí námitka uvedená v kasační stížnosti tak neodůvodňuje kasační zásah Nejvyššího správního soudu.

V. Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[48] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel neměl v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce byl ve věci úspěšný, Nejvyšší správní soud mu však náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

pokračování

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 7. října 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu