



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Michala Bobka v právní věci navrhovatelky: **D. P.**, zastoupená advokátem Mgr. Davidem Zahumenským, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 5. 6. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-7/MIN/KAN a ze dne 12. 6. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-8/MIN/KAN, o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2020, č. j. 18 A 16/2020-136,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem ze dne 19. 5. 2020 domáhala zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 15. 5. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-1/MIN/KAN (dále jen „opatření 1“). Podáním ze dne 31. 5. 2020 alternativně navrhla buď zrušení opatření 1 ve znění ochranných opatření ze dne 25. 5. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-3/MIN/KAN (dále jen „opatření 2“) a ze dne 26. 5. 2020, č. j. MZDR 20588/2020-4/MIN/KAN (dále jen „opatření 3“), anebo (po připuštění změny návrhu) zrušení opatření 3. Podáním ze dne

4. 6. 2020 požádala o změnu návrhu a navrhla, aby soud zrušil ochranné opatření odpůrce ze dne 3. 6. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-6/MIN/KAN (dále jen „opatření 4“). K výzvě soudu pak požádala o změnu návrhu rovněž podáním ze dne 9. 6. 2020, kterým navrhla zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 5. 6. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-7/MIN/KAN (dále jen „opatření 5“) a konečně změnou návrhu ze dne 14. 6. 2020 se domáhala zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 12. 6. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-8/MIN/KAN (dále jen „opatření 6“).

[2] Městský soud v záhlaví uvedeným usnesením výroky I a II nepřipustil změny návrhu ze dne 31. 5. 2020 (na zrušení opatření 3) a ze dne 4. 6. 2020 (na zrušení opatření 4), výroky III a IV připustil změny návrhu ze dne 9. 6. 2020 (na zrušení opatření 5) a ze dne 14. 6. 2020 (na zrušení opatření 6) a výroky V a VI odmítl návrh na zrušení opatření 5 a 6.

[3] Městský soud nevyhověl návrhům na připuštění změny návrhu na zrušení opatření 3 a 4 s odůvodněním, že pro projednání těchto návrhů nejsou splněny podmínky řízení, neboť odpůrce tato opatření před rozhodnutím soudu zrušil, a proto nelze zrušit již jednou zrušené. S poukazem na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80 současně poznamenal, že nemohl navrhovatelce umožnit ani to, aby se ochrany svých práv domáhala prostřednictvím jiného žalobního typu, v tomto případě žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

[4] Změnu návrhu na zrušení opatření 5 připustil s odůvodněním, že podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy není trvání účinků tohoto opatření. V souladu se závěry vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63, č. 3610/2017 Sb. NSS, konstatoval, že přezkumu opatření obecné povahy nebrání, pokud účinky opatření obecné povahy v důsledku v něm stanovené doby účinnosti vyprší, neboť takové opatření stále existuje, a lze je proto zrušit. Ke změně návrhu na zrušení opatření 6 pak městský soud přistoupil s odůvodněním, že toto ochranné opatření nebylo ke dni rozhodnutí soudu zrušeno. Zdůraznil přitom, že obě opatření regulující předmětné právní vztahy se časově nepřekrývají.

[5] Městský soud dále poukázal na rozdíl mezi aktivní procesní legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a aktivní věcnou legitimací, jejíž nedostatek zpravidla nebrání věcnému projednání, avšak vede k zamítnutí návrhu. Upozornil přitom, že je-li nedostatek aktivní věcné legitimace zcela zjevný a tvrzení o zásahu do navrhovatelových hmotných práv je na první pohled nedůvodné, je možné návrh usnesením rovněž odmítnout. Právě k takovému postupu pak městský soud shledal v předložené věci důvod, neboť již ze samotného návrhu na zrušení opatření 5 a 6 byl podle něj nedostatek navrhovatelčiny věcné legitimace zcela zjevný. Navrhovatelka totiž tato opatření napadla proto, že se cítila být oproti tuzemským pracovníkům diskriminována povinností předložit v souvislosti se svým zaměstnáním ve Spolkové republice Německo buď lékařské potvrzení o absolvování testu na přítomnost SARS- CoV-2 s negativním výsledkem, anebo notifikovat vstup na území České republiky krajské hygienické stanici, která mohla následně rozhodnout o karanténních opatřeních. Tyto povinnosti však podle ustanovení čl. I.3 písm. f) opatření 5, respektive podle ustanovení čl. I.3 písm. e) opatření 6 neplatily pro navrhovatelku, která se jako tzv. pendlerka vracela z pobytu na území Spolkové republiky Německo.

pokračování

Městský soud proto dospěl k závěru, že navrhovatelka jimi nemohla být z povahy věci již na první pohled nikterak dotčena a návrh na zrušení opatření 5 a 6 proto odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[6] Proti rozsudku městského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost. Formálně ji podřadila pod důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Má za to, že městský soud nesprávně posoudil, že není danými opatřeními dotčena, aniž by jí umožnil na takové předběžné posouzení reagovat. Domnívá se, že pokud je soud povinen vyzvat navrhovatele k doplnění tvrzení o aktivní procesní legitimaci předtím, než návrh odmítne, pak tím spíše je taková výzva na místě v případě, kdy má za to, že navrhovatel zjevně nemá pro podání návrhu věcnou legitimaci. Soud tak podle ní měl buď návrh věcně projednat a výjimky dopadající na stěžovatelku zkoumat až v rámci věcného posouzení, anebo ji přinejmenším umožnit údajný nedostatek aktivní věcné legitimace odstranit (tvrzením, že nemůže volně vycestovat např. do Spojených států amerických či Chorvatska).

[7] Napadené usnesení stěžovatelka dále považuje za nepřezkoumatelné, neboť městský soud se nezabýval tím, jaký má daná regulace ve vztahu k přeshraničním pracovníkům vlastně smysl, pokud podle soudu nemuseli stanovené povinnosti plnit. Jeho závěr, že navrhovatelka nebyla danými opatřeními zjevně nijak dotčena na svých právech, je v rozporu s jeho závěrem, jímž odůvodnil připuštění změny návrhu, že nová ochranná opatření zasahovala do základních práv a svobod navrhovatelky v obdobné míře.

[8] Městský soud se dále nevypořádal ani s tvrzením, že její svoboda pohybu je po návratu ze zahraničí omezena a nezabýval se ani tím, zda ji opatření dále neomezuje v tom, že musí předložit potvrzení o absolvování testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem v situaci, kdy hodlá vycestovat „jinam“ do zahraničí.

[9] Stěžovatelka se také domnívá, že městský soud pochybil, pokud výroky I a II nepřipustil změnu návrhu na zrušení opatření 3 a 4. Jestliže odpůrce tato opatření zrušil, měl jí soud umožnit změnu návrhu na zásahovou žalobu. Tento žalobní typ je totiž podle ní subsidiární vůči všem ostatním návrhům, které lze ve správním soudnictví podat. Stěžovatelka tento typ žaloby považuje jako určitou pojistku pro případ, kdy ten, kdo je dotčen na svých veřejných subjektivních právech postupem správního orgánu, již nemá k dispozici žádný jiný procesní nástroj k účinné ochraně svých práv.

[10] Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že není povinností soudu vyzývat stěžovatelku k doplnění tvrzení o její aktivní věcné legitimaci. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, vyjádřil názor, že výzvu by měl soud učinit pouze za situace, kdy podání navrhovatele neobsahuje vůbec žádné tvrzení. Dále nesouhlasí s námitkou, že soud dospěl k závěru o zjevném nedostatku této legitimace navzdory svému závěru o tom, že opatření 5 a 6 zasahují do jejích práv *v obdobné míře*. Bod 54 napadeného usnesení, ve kterém městský soud uvedl, že ochranná opatření zasahovala do stěžovatelčiných práv *v obdobné míře*, se totiž netýkal

důvodů pro připuštění změny návrhu, ale týkal se důvodů pro její nepřipuštění. Týkal se tedy ochranných opatření 3 a 4 a nikoli opatření 5 a 6.

[11] Městský soud podle odpůrce nepochybil ani tím, že otázku aktivní věcné legitimace nezkoumal až v rámci věcného posouzení návrhu. Odpůrce přitom poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž správnost postupu městského soudu dovozuje. Ani účelem a smyslem napadeného opatření se městský soud nemusel zabývat. Povinnosti stanovené pro přeshraniční pracovníky opatřeními 5 a 6 nebyly totiž zjevně bezúčelné, neboť se týkaly těch přeshraničních pracovníků pracujících např. v Polsku (v případě opatření 5) nebo těch, co pracovali ve Slezském vojvodství (opatření 6). Výjimky ze stanovených povinností se tedy netýkaly bez dalšího všech pendlerů, ale pouze určité skupiny osob. Navrhovatelka se podle odpůrce rovněž mylí, pokud se domnívá, že pro vyvázání se ze stanovených povinností stačilo pouze prohlásit, že hranice překračuje v naléhavě mimořádné situaci. Co se naléhavě mimořádnou situací rozumí, blíže specifikovalo opatření 1. Navrhovatelka by pak překročení hranice z důvodu naléhavě mimořádné situace musela v každém jednotlivém případě doložit, nestačilo by jí takovou situaci pouze tvrdit.

[12] Odpůrce dále uvedl, že opatření 5 a 6 stěžovatelku neomezovalo ve svobodě pohybu po návratu ze zahraničí. Ze zákazu volného pohybu osob, které vstoupily na území České republiky, jsou stanoveny výjimky, a to mimo jiné právě pro osoby vracející se ze Spolkové republiky Německo (mezi které patří i stěžovatelka). Městský soud se nebyl povinen zabývat ani otázkou, zda stěžovatelka není omezena stanovenými povinnostmi, pokud hodlá vycestovat (jinam) do zahraničí. Tuto námitku totiž stěžovatelka v návrhu nevznesla. Konečně ani nedostatek podmínek řízení nebylo možné podle žalovaného odstranit cestou změny žalobního typu na zásahovou žalobu. Tento typ žaloby totiž není univerzálně uplatnitelný kdykoli, kdy u jiných žalobních typů nastane neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v rozsahu uplatněných kasačních námitek. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, neshledal a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatelka kasační stížností napadla usnesení o odmítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V takovém případě může být předmětem přezkumu pouze otázka, zda městský soud postupoval správně, pokud stěžovatelčin návrh odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Současně platí, že kasační stížnost proti odmítavému usnesení lze podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je ve vztahu k ostatním důvodům uvedeným v tomto ustanovení důvodem speciálním (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Namítá-li tedy stěžovatelka, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku existence zjevného nedostatku její věcné legitimace, pak namítá nezákonné odmítnutí návrhu podle písm. e) a nikoli nesprávné posouzení právní otázky soudem podle

pokračování

písm. a). To samé pak platí i pro namítanou nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a jinou vadu řízení. Namítá-li stěžovatelka, že se městský soud dopustil jiné vady řízení, pokud ji nevyzval k tomu, aby svůj návrh změnila na žalobu proti nezákonnému zásahu a že pro závěr o zjevném nedostatku její věcné legitimace bylo zapotřebí, aby se soud zabýval smyslem úpravy, jde opět o námitku nezákonného odmítnutí jejího návrhu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a nikoli o jinou vadu řízení a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů podle písm. d) téhož ustanovení.

[15] Předmětem kasačního přezkumu tak v předložené věci bude pouze otázka, zda městský soud postupoval správně, pokud na základě svého závěru o zjevném nedostatku stěžovatelčiny věcné legitimace odmítl návrh na zrušení opatření 5 a 6 věcně projednat, a dále také otázka, zda postupoval správně, pokud nevyzval stěžovatelku ke změně návrhu na žalobu proti nezákonnému zásahu.

[16] Druhou z uvedených otázek Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře vyřešil. V rozsudku ze dne 4. 6. 2018, č. j. 3 As 121/2017-51, připomněl subsidiární povahu žaloby proti nezákonnému zásahu ve vztahu k ostatním žalobním (návrhovým) typům a zdůraznil, že *„prvotním předpokladem její přípustnosti je vždy to, že o nezákonný zásah vůbec jde.“* Jeho závěr o tom, že je-li *„akt rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy, nelze ho v souladu s výše uvedeným současně napadat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem“*, přitom aproboval i Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, byť některé výroky jeho rozhodnutí zároveň zrušil (avšak z jiných důvodů). Ústavní soud zde konstatoval, že *„[s]právní soud může výrokem rozsudku určit nezákonnost jen u zásahu (§ 87 odst. 2 s. ř. s.), případně zakázat správnímu orgánu, aby pokračoval v porušování žalobcova práva, a přikázat obnovit stav před zásahem, je-li to možné. Nezákonnost nemůže výrokem rozsudku určit u rozhodnutí správního orgánu, jelikož rozhodnutí v případě důvodnosti žaloby ruší (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), vyslovuje jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), případně moderuje trest za správní delikt (přestupek). Ani u opatření obecné povahy nemůže soud ve výroku rozhodnutí určit jeho nezákonnost, ale v případě důvodnosti návrhu opatření obecné povahy nebo jeho část ruší dnem, který v rozsudku určí (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Výrokem rozsudku správní soud nemůže určovat nezákonnost ani u žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, kde v případě důvodnosti žaloby ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení ve lhůtě, kterou stanoví (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Lze tedy shrnout, že správní soud může ve výroku rozsudku určit nezákonnost u zásahu, a naopak nemůže výrokem vyslovit nezákonnost správního rozhodnutí, nečinnosti či opatření obecné povahy. K tomu mu chybí zákonný podklad, který ke své činnosti potřebuje dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.“*

[17] Otázkou, zda tyto závěry může změnit skutečnost, že odpůrce opatření obecné povahy v průběhu soudního řízení zrušil, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80. Dospěl přitom k závěru, že uvedené závěry jsou platné i za této procesní situace, neboť k deklaraci nezákonnosti „zásahu“ spočívajícího ve vydání opatření obecné povahy nemají ani tehdy správní soudy žádné zákonné zmocnění.

[18] Stěžovatelka v kasační stížnosti neuvedla žádný důvod, pro který by bylo zapotřebí se od uvedených judikатурních východisek v předložené věci odchýlit. Žádný důvod neshledal ani kasační soud, a proto v podrobnostech na uvedená rozhodnutí odkazuje a na tomto místě již jen uzavírá, že ze soudního řádu správního nevyplývá možnost bránit se

proti opatření obecné povahy jinak než návrhem na zrušení opatření obecné povahy. Ze subsidiární povahy zásahové žaloby totiž nelze dovozovat to, co dovozuje stěžovatelka – tedy že tento žalobní typ je pojistkou (a tedy univerzálně využitelný) pro případ, kdy žalobce již nemá k dispozici žádný jiný procesní nástroj k účinné ochraně svých práv. Jestliže zákonodárce v případě vydání nezákonného opatření obecné povahy připouští pouze jedinou výrokovou možnost (tj. zrušení OOP či jeho části), nelze jeho vůli ve správním soudnictví zvrátit a vydání nezákonného opatření obecné povahy považovat od okamžiku jeho zrušení za nezákonný zásah. Městský soud proto nepochybil, pokud stěžovatelku ke změně návrhu na zásahovou žalobu nevyzval.

[19] Pokud jde o první otázku, není mezi stranami sporu o tom, že soud v případě zjevného nedostatku navrhovatelovy věcné legitimace může návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Navrhovatelka však takový postup považuje za výjimku z pravidla, podle kterého se otázka existence aktivní věcné legitimace zkoumá v řízení a její případný nedostatek vede k zamítnutí návrhu. Má proto za to, že hodlal-li soud po předběžném posouzení přistoupit k této výjimce, měl ji nejdříve vyzvat k tomu, aby svá tvrzení doplnila tak, jak to soudy činí v případě nedostatku aktivní procesní legitimace. To dovozuje z bodu 84 napadeného rozsudku, ve kterém městský soud uvedl, že „*podle ustálené rozhodovací praxe soudů platí, že pokud soud nepovažuje navrhovatele za procesně legitimovaného, tj. z návrhu není vůbec zřejmé, jak se opatření obecné povahy mohlo dotknout navrhovatele na jeho hmotných právech, a taková vada není odstraněna ani k výzvě soudu, musí soud návrh usnesením odmítnout jako podaný osobou zjevně neoprávněnou podle § 46 ods. 1 písm. c) s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).*“

[20] Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. bude v případě nedostatku věcné legitimace spíše výjimečný, neboť obecně nelze procesním rozhodnutím fakticky rozhodnout věc samu – v předložené věci tedy otázku, zda povinnosti stanovené v napadených opatřeních stěžovatelku oproti ostatním osobám nedůvodně diskriminovaly. Na druhou stranu se však stěžovatelka mylí, pokud z citované pasáže napadeného rozsudku dovozuje bezvýhradnou povinnost soudu vyzvat navrhovatele před postupem podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. k doplnění tvrzení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, z něhož při formulaci citované pasáže městský soud vycházel, tuto povinnost soudu vztáhl k situacím, kdy požadovaná tvrzení o zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy návrh vůbec neobsahuje. V bodě 32 totiž uvedl, že „*[s]oud v rámci posuzování projednatelnosti návrhu tedy musí ověřit, zda požadovaná tvrzení návrh obsahuje, a pokud ne, případně vyzvat navrhovatele podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k jeho doplnění*“ (zvýrazněno soudem). Nejde tedy o povinnost, kterou by měl soud bez dalšího vždy, když hodlá návrh odmítnout jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[21] Takovou povinnost pak nelze dovodit ani z výjimečné povahy odmítnutí návrhu pro zjevný nedostatek navrhovatelčiny věcné legitimace. Nejvyšší správní soud konstantně ve své judikatuře upozorňuje na to, že nedostatek aktivní věcné legitimace musí být zjiitelný okamžitě, zpravidla již ze samotného návrhu, musí být zcela nesporný a nepochybný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2005, č. j. 4 As

pokračování

50/2004-59, ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38, či ze dne 19. 5. 2022, č. j. 6 As 116/2021-37). Je-li v konkrétním případě možné zjevně a jednoznačně (tj. nepochybně) dospět k závěru, že k dotčení právní sféry navrhovatele v žádném případě nedošlo a dojít ani nemohlo, pak by z povahy věci byla případná výzva soudu k doplnění tvrzení pouze formální bez reálného vlivu na další postup soudu a tedy v rozporu s principem hospodárnosti řízení. Zjevnost tohoto nedostatku totiž vylučuje byť i teoretickou možnost důvodnosti návrhu a legitimizuje v těchto výjimečných situacích postup soudu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[22] Zbývá tak posoudit, zda byl nedostatek stěžovatelčiny věcné legitimace v předložené věci opravdu zjevný. Nejvyšší správní soud v předchozím bodě poukázal na to, že nedostatek aktivní věcné legitimace, který vede k odmítnutí návrhu, musí být zjiitelný okamžitě a že musí být zcela nesporný a nepochybný. To v projednávané věci znamená, že musí být zřejmé, že stěžovatelka nebyla a ani nemohla být stanovenými povinnostmi, jimiž se cítí být oproti ostatním osobám nedůvodně diskriminována, v žádném případě dotčena. Stěžovatelka nedůvodnou diskriminaci spatřovala pouze ve skutečnosti, že se na rozdíl od osob pracujících v České republice musí jako přeshraniční pracovnice podrobovat povinnostem stanoveným v opatřeních 5 a 6 pokaždé, když překračuje hranice se Spolkovou republikou Německo. Tato opatření přitom, a to stěžovatelka nepopírá, z těchto povinností vyjmula právě občany České republiky (tedy i stěžovatelku), kteří vstupovali na území státu po návratu ze Spolkové republiky Německo. Je tak zcela a nepochybně zřejmé, a to již ze samotného návrhu, že stěžovatelka nemohla být stanovenými povinnostmi žádným způsobem dotčena.

[23] Zjevnost nedostatku její věcné legitimace pak nemohl ovlivnit ani závěr městského soudu uvedený v bodě 54 napadeného rozsudku. Stěžovatelce totiž nelze dát za pravdu v tom, že právě na základě tohoto závěru městský soud připustil změnu návrhu na zrušení opatření 5 a 6. Jak správně poznamenal odpůrce, tato část napadeného rozsudku se týkala důvodů, pro které městský soud nepřipustil změnu návrhu na zrušení opatření 3 a 4. Městský soud v bodě 54 uvedl, že i když „[n]ová opatření zasahovala do základních práv a svobod navrhovatelky v obdobné míře a restrikce základních práv navrhovatelky tedy ani vydáním Ochranného opatření ze dne 26. 5. 2020 (opatření 3 – pozn. NSS), resp. vydáním Ochranného opatření ze dne 3. 6. 2020 (opatření 4 – pozn. NSS) nedoznala zásadních změn“, nemohl přesto procesním návrhům vyhovět, neboť tato opatření odpůrce ke dni rozhodování soudu zrušil.

[24] Pokud se stěžovatelka cítila být stanovenými povinnostmi dotčena i jinak než v souvislosti s překračováním hranic se Spolkovou republikou Německo a výkonem zaměstnání, pak jí nic nebránilo tuto skutečnost uvést již v původním návrhu. Odpůrce totiž novými ochrannými opatřeními povinnosti stanovené v opatření 1 nijak nezpřísnil ani nerozšířil, a proto nejde o situaci, při které by soud musel prolomit koncentrační zásadu za účelem přihlédnutí ke skutečnosti, že stěžovatelce nemohlo být v době podání původního návrhu známo, že dojde k nahrazení napadeného opatření a že tak bez vlastního zavinění nemohla již v původním návrhu uvést všechny skutečnosti odůvodňující návrh na zrušení ochranného opatření odpůrce.

[25] Městský soud nepochybil ani tím, že se nezabýval smyslem stanovených povinností. Pro jeho závěr, že stěžovatelka není stanovenými povinnostmi dotčena, totiž takové hodnocení nemělo žádný význam. Povinnosti stanovené v opatřeních 5 a 6 i nadále platily pro občany České republiky vracející se ze sousedních zemí či jejich částí, konkrétně z Polska v případě opatření 5, či z jeho územní části (Slezského vojvodství) v případě opatření 6.

[26] Nejvyšší správní soud konečně neshledal ani rozpor v přijatých závěrech, jehož se měl městský soud dopustit tím, že se nevypořádal s výjimkou stanovenou v opatření 1. Ta umožňovala občanům České republiky vycestovat v naléhavé mimořádné situaci bez nutnosti prokázat se po návratu negativním výsledkem testu na přítomnost viru SARS-CoV-2, pokud doba vycestování nebyla delší než 24 hodin. Stěžovatelka z této výjimky dovozuje, že ani tímto původním opatřením nemohla být podle logiky závěrů napadeného rozsudku na svých právech nijak dotčena, neboť vždy mohla prohlásit, že cestuje v naléhavé mimořádné situaci. Městský soud však neměl povinnost v předložené věci hodnotit opatření 1, neboť takové hodnocení nebylo zapotřebí, jestliže odpůrce opatření 1 před jeho rozhodnutím zrušil. Výjimky stanovené v tomto opatření tak nemohly mít žádný věcný vliv na povinnosti a výjimky stanovené v následně přijatých opatřeních odpůrce.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[28] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 19. prosince 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu