



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Tomáše Kocourka v právní věci navrhovatelky: **Z. S.**, zast. Mgr. Zuzanou Candigliotou, advokátkou, se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 12. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-139/MIN/KAN, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti výrokům IV. a V. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2022, č. j. 11 A 1/2022-104,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Obsah předcházejícího řízení

[1] Návrhem ze dne 3. 2. 2022 se navrhovatelka domáhala zrušení částí ochranného opatření odpůrce ze dne 23. 12. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-139/MIN/KAN. Podáním ze dne 21. 2. 2022 navrhovatelka svůj návrh doplnila a změnila s ohledem na vydání nového ochranného opatření odpůrce ze dne 14. 2. 2022, č. j. MZDR 705/2022 – 7/MIN/KAN, které navrhovatelkou původně napadené opatření s účinností od 15. 2. 2022 zrušilo a nahradilo. Dalším doplněním a změnou návrhu ze dne 22. 3. 2022 navrhovatelka reagovala na nahrazení ochranného opatření č. j. MZDR 705/2022-7/MIN/KAN ochranným opatřením ze dne 17. 3. 2022, č. j. MZDR 705/2022-13/MIN/KAN. Změnou návrhu ze dne 13. 4. 2022 navrhovatelka reagovala na zrušení (bez náhrady) i posledně napadeného ochranného opatření ze dne 17. 3. 2022, č. j. MZDR 705/2022 – 13/MIN/KAN.

[2] Městský soud v Praze v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce v záhlaví uvedeným usnesením připustil změnu návrhu, kterou se navrhovatelka domáhala zrušení části opatření odpůrce ze dne 14. 2. 2022, č. j. MZDR 705/2022-7/MIN/KAN a určení nezákonnosti částí ochranného opatření odpůrce ze dne 23. 12. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-139/MIN/KAN (výrok I.); připustil změnu návrhu, kterou se navrhovatelka domáhala, aby soud zrušil části ochranného opatření odpůrce ze dne 17. 3. 2022, č. j. MZDR 705/2022-13/MIN/KAN, a určil, že části ochranných opatření odpůrce ze dne 14. 2. 2022, č. j. MZDR 705/2022-7/MIN/KAN, a ze dne 23. 12. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-139/MIN/KAN byly nezákonné (výrok II.); připustil změnu návrhu, kterou se navrhovatelka domáhala, aby soud určil, že části ochranných opatření odpůrce ze dne 17. 3. 2022, č. j. MZDR 705/2022-13/MIN/KAN, ze dne 14. 2. 2022, č. j. MZDR 705/2022-7/MIN/KAN a ze dne 23. 12. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-139/MIN/KAN byly nezákonné (výrok III.).

[3] Výrokem IV. nadepsaného usnesení odmítl návrh navrhovatelky, aby určil nezákonnost ochranného opatření odpůrce ze dne 17. 3. 2022, č. j. MZDR 705/2022-13/MIN/KAN, v rozsahu čl. I bod I.1 písm. b) podbod ii) a písm. d) ve slovech „*národního certifikátu o provedeném nebo dokončeném očkování, anebo*“ a čl. I bod I.2 písm. b) podbod ii) a písm. d) ve slovech „*národního certifikátu o provedeném nebo dokončeném očkování, anebo*“; ochranného opatření odpůrce ze dne 14. 2. 2022, č. j. MZDR 705/2022-7/MIN/KAN, v rozsahu čl. I bod I.1 písm. b) podbod ii), čl. I bod I.3 písm. b) podbod ii) a písm. d) ve slovech „*národního certifikátu o provedeném nebo dokončeném očkování, anebo*“, čl. I bod I.4 písm. b) podbod ii) a písm. d) ve slovech „*národního certifikátu o provedeném nebo dokončeném očkování, anebo*“; ochranného opatření odpůrce ze dne 23. 12. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-139/MIN/KAN, v rozsahu čl. I bod I.6 v rozsahu slov „*očkované osoby s národním certifikátem o provedeném očkování, očkované osoby s národním certifikátem o dokončeném očkování a*“, čl. I bod I.7, čl. I bod I.8 písm. a) v rozsahu slov „*v případě příjezdu hromadným dopravním prostředkem*“, čl. I bod I.8 písm. b), čl. I bod I.8 písm. c) a čl. I bod I.8 písm. d) v rozsahu slov „*očkovánými osobami s národním certifikátem o provedeném očkování, očkovánými osobami s národním certifikátem o dokončeném očkování nebo*“. Výrokem V. městský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[4] V odůvodnění městský soud konstatoval, že není sporu o tom, že všechna navrhovatelkou postupně napadená ochranná opatření již byla zrušena. Podle ustálené praxe správních soudů platí, že podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je existence napadeného aktu, přičemž nedostatek této podmínky řízení nelze v rámci řízení podle § 101a s. ř. s. odstranit. Navrhovatelka si toho byla nepochybně vědoma, když ve svých podáních sama uváděla, že „*nelze zrušit již zrušené*“, avšak požadovala deklaraci nezákonnosti již zrušených opatření. V tomto ohledu poukázala na § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (pandemický zákon), který v případě zrušených opatření soudní přezkum umožňuje.

[5] S poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. 2634/18, městský soud dále uvedl, že soudní řád správní neumožňuje, aby soud učinil deklaratorní výrok, jímž vysloví nezákonnost (již zrušeného) opatření obecné povahy. Ani skutečnost, že odpůrce v relativně rychlém sledu nahrazoval napadená opatření opatřeními novými,

pokračování

nemůže být důvodem pro to, aby správní soud překročil meze své pravomoci a rozhodl způsobem, který soudní řád správní nepředvídá. 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2021, č. j. 4 As 149/2021-53).

[6] V úvahu nepřipadá ani uplatnění § 13 odst. 4 pandemického zákona, neboť na ochranná opatření vydaná podle § 68 zákona o ochraně veřejného zdraví se § 13 odst. 4 pandemického zákona nevztahuje (viz rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2021, č. j. 6 As 151/2021-31). Stejně tak nepřipadá v úvahu ani analogické uplatnění tohoto ustanovení. Za pomoci analogie totiž nelze v žádném případě založit pravomoc orgánu veřejné moci, kterou mu zákon přímo nesvěřuje (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2021, č. j. 5 As 282/2021-28).

[7] Deklarovat nezákonnost zrušených opatření nelze ani prostřednictvím deklaratorní zásahové žaloby (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100). Pokud by správní soudy považovaly vydání opatření obecné povahy od okamžiku jeho zrušení za nezákonný zásah, přisvojovaly by si oprávnění deklarovat nezákonnost takového „zásahu“, čímž by obcházely nedostatek pravomoci k takovému deklaratornímu rozhodnutí. Tvrzení o trvajících důsledcích zrušených opatření nemůže svědčit pro jejich věcný přezkum. Satisfakce za tvrzené zásahy do práv se může navrhovatel domoci prostřednictvím civilní žaloby (viz rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2021, č. j. 5 As 377/2020-42). V návaznosti na výše uvedené městský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[8] K otázce nákladů řízení městský soud zmínil § 60 odst. 8 s. ř. s., podle kterého, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy tento zákon stanoví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo. V daném případě však navrhovatelka neměla ve věci ani částečný úspěch, a proto městský soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[9] Proti výrokům IV. a V. tohoto usnesení městského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost. Uvedla, že odpůrce účelově ruší vydaná opatření a vydává opatření nová, nezřídka pouze s nepatrnými změnami. Tím efektivně brání meritornímu soudnímu přezkumu, a to v součinnosti se soudem, který zůstává nečinný a vyčkává, až nebude muset věc přezkoumávat. Takový přístup je parodií na právní stát. Obsahové změny mezi napadenými opatřeními odpůrce ze dne 14. 2. 2022, č. j. MZDR 705/2022-7/MIN/KAN, a ze dne 17. 3. 2022, č. j. MZDR 705/2022-13/MIN/KAN, byly pouze minimální. Městský soud měl zhruba 25 dní na vydání rozhodnutí – stěžovatelka provedla změnu návrhu svým podáním ze dne 21. 2. 2022 a nahrazující opatření č. j. MZDR 705/2022-13/MIN/KAN nabylo účinnosti až 18. 3. 2022. Ani tato doba bohužel soudu k meritornímu přezkumu nestačila. Nejednalo se přitom pouze o tuto věc, ale

stěžovatelka se domáhala přezkumu velmi podobných diskriminačních a nepřiměřených opatření již od 17. 7. 2021.

[10]Stěžovatelka dále popsala, jakým způsobem dochází k tomu, že odpůrcem zrušené opatření obecné povahy sice po určitou dobu značně omezovalo základní práva a svobody občanů, ale prakticky chybí možnost, jak se domoci alespoň morální satisfakce deklaratorním konstatováním nezákonnosti. Právě takových situací a problematiky právní úpravy si byl vědom zákonodárce při přijímání pandemického zákona, kde v § 13 odst. 4 umožnil přezkum a případně i deklaratorní konstatování nezákonnosti již zrušeného protikoronavirového opatření. Úprava v pandemickém zákoně je sice kvůli odlišnému věcnému vymezení dle § 13 odst. 1 odlišná od opatření vydávaných dle zákona č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „ZoOVZ“), a přezkoumávaných dle s. ř. s., avšak obě skupiny opatření jsou ve svých důsledcích obdobné. Napadená ochranná opatření měla zabránit šíření infekčního onemocnění covid-19 a viru SARS-CoV-2 ze zahraničí, přestože byla vydána podle obecné úpravy ZoOVZ. Z teleologického hlediska je smysl a účel obou právních režimů opatření (jak opatření dle ZoOVZ, tak i opatření dle pandemického zákona) stejný, a lze tak hovořit o stejné či alespoň velice podobné právní úpravě dopadající na stejný okruh vydávaných opatření.

[11]Přesto se dotčené osobě v důsledku omezení na základě opatření přezkoumávaného dle pandemického zákona dostane kvalitnější soudní ochrany, a to v podobě možnosti na základě § 13 odst. 4 pandemického zákona konstatovat nezákonnost již zrušeného opatření. To podle stěžovatelky představuje nelogické usnadnění soudní ochrany pouze vůči ochranným opatřením vydaným dle § 13 odst. 1 pandemického zákona. Není přitom žádného rozumného důvodu poskytovat zásahům na základě opatření vydaných dle pandemického zákona vyšší soudní ochranu, než stejně cíleným ochranným opatřením dle ZoOVZ přezkoumávaných dle s. ř. s. Analogické využití soudní ochrany ve smyslu § 13 odst. 4 pandemického zákona je přitom více než potřebné. Městský soud měl tedy pandemický zákon v souladu s obecným pojetím spravedlnosti aplikovat. Argumentace městského soudu vede k odepření práva na spravedlnost (tzv. *denegatio iustitiae*) a odepření práva na přístup k soudu.

[12]Městský soud se odvolával na znění čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tedy že nemůže překročit meze své pravomoci, pokud mu zákon v daném případě deklaratorní konstatování nezákonnosti neumožňuje. Na druhou stranu však nesmí být opomíjen ani čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého je náš stát svrchovaným, jednotným a demokratickým právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Stejně tak nelze zapomínat ani na čl. 4 Ústavy, podle kterého jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci, nebo na čl. 36 Listiny zaručující soudní ochranu i vůči zásahům činěným státními orgány. Je proto ve veřejném zájmu a v souladu s principem ústavně konformního výkladu, aby docházelo ke stejnému soudnímu přezkumu všech napadených opatření vydaných v souvislosti s bojem proti nemoci covid-19, která do práv dotčených osob jakýmkoli způsobem zasáhla. Bylo by samozřejmě na první pohled přípustné, pokud by se správní soudy ochraně práv osob vyhýbaly při naprosté neexistenci přiléhavé (použitelné) právní úpravy. Nelze ale akceptovat stav, kdy taková přiléhavá právní úprava v podobě § 13 odst. 4 pandemického zákona existuje a správní soudy se snad bojí ji použít s odkazem na svoji údajně chybějící pravomoc,

pokračování

aniž by se zabývaly ústavně konformním výkladem a použitím *analogie iuris* v širším slova smyslu.

[13]Podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Právě toho se stěžovatelka po celou dobu v řízení domáhala – stěžovatelka v opatření odpůrce shledávala zejména porušení zákazu státu vázat se na výlučnou ideologii (čl. 2 odst. 1 Listiny), porušení zásady rovného zacházení (čl. 1 Listiny) a zákazu diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny), porušení zákazu působit někomu újmu pro uplatňování jeho základních práv a svobod (čl. 3 odst. 3 Listiny), porušení práva na zachování lidské důstojnosti (čl. 10 odst. 1 Listiny), práva na svobodu myšlení a svědomí (čl. 15 odst. 1 Listiny) a práva na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny).

[14]Umožňuje-li tak pandemický zákon deklaratorní konstatování nezákonnosti v mezidobí zrušeného opatření, není důvodu, aby se takového konstatování nemohlo stěžovatelce v souladu s ústavně konformním výkladem analogicky dostat i ve vztahu k původně napadenému a následně zrušenému opatření vydanému čistě podle ZoOVZ a přezkoumávaného dle soudního řádu správního. Nedostatky procesního práva nemají klást účastníkům řízení překážky. Procesní právo má naopak poskytovat spravedlivou ochranu jejich subjektivním právům, kterých se před soudy domáhají.

[15]Ve vztahu k nákladům řízení stěžovatelka upozornila, že meritorně nebylo rozhodnuto toliko z důvodů, které stěžovatelka nemohla ovlivnit. Z hlediska práv stěžovatelky není akceptovatelné, aby jí nebyly náklady řízení přiznány, a to pouze z toho důvodu, že právní úprava § 60 s. ř. s. takovou situaci výslovně nepředvídá. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení se nesmí jevit jako tvrdost vůči účastníkům a nesmí odporovat dobrým mravům. Z odůvodnění napadeného usnesení není zřejmé, zda se soud zabýval i otázkou možného rozporu s dobrými mravy, na který stěžovatelka výslovně odkazovala.

[16]Jediným řešením pro stěžovatelku bylo v daném případě učinit zpětvzetí návrhu, a domoci se tak alespoň náhrady nákladů řízení dle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. Tím by však musela rezignovat na soudní přezkum a nápravu namítané nezákonnosti. Nelze v takové situaci stěžovatelku „trestat“ nepřiznáním náhrady nákladů řízení. Setrvala-li na svém návrhu, byla *de facto* postavena před „Sofiinu volbu“. Takové zahrnutí účastníka řízení do kouta nesmí požívat právní ochrany a je třeba v obdobných situacích navrhovateli přiznat právo na náhradu nákladů řízení, neboť podal důvodný návrh, který nebyl projednán bez jeho zavinění.

[17]Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti s poukazem na závěry uvedené v judikatuře NSS (rozsudky ze dne 19. 11. 2021, č. j. 5 As 282/2021–28, ze dne 21. 12. 2021, č. j. 7 As 294/2021–40 a ze dne 16. 7. 2021, č. j. 3 As 29/2021–47) uvedl, že návrh na vyslovení nezákonnosti části opatření č. j. MZDR 705/2022-7/MIN/KAN, č. j. MZDR 705/2022-13/MIN/KAN a č. j. MZDR 20599/2020-139/MIN/KAN, není přípustný a analogie s pandemickým zákonem není možná. Jak uvedl městský soud v napadeném usnesení, stěžovatelce není odepřeno právo na přístup k soudu, jelikož se satisfakce za tvrzené zásahy do práv může domoci prostřednictvím civilní žaloby. Podle odpůrce nejsou žádné důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání nákladů řízení.

III. Posouzení kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[19] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda městský soud postupoval správně, když odmítl návrh stěžovatelky, jímž se domáhala zrušení částí opatření odpůrce č. j. MZDR 705/2022-7/MIN/KAN, č. j. MZDR 705/2022-13/MIN/KAN a č. j. MZDR 20599/2020-139/MIN/KAN.

[20] Nejvyšší správní soud pro přehlednost konstatuje, že v posuzované věci došlo k tomu, že opatření ze dne 23. 12. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-139/MIN/KAN, bylo zrušeno a nahrazeno opatřením ze dne 14. 2. 2022, č. j. MZDR 705/2022-7/MIN/KAN, které bylo rovněž zrušeno a nahrazeno opatřením ze dne 17. 3. 2022, č. j. MZDR 705/2022-13/MIN/KAN, které bylo následně odpůrcem bez náhrady zrušeno s účinností ode dne 9. 4. 2022. Jednalo se o ochranná opatření vydávaná podle § 68 odst. 1 ZoOVZ. Městský soud tedy již rozhodoval v situaci, kdy všechna stěžovatelkou napadená opatření odpůrce byla zrušena.

[21] K tomu, jak mají krajské soudy rozhodovat v takovéto situaci, již existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. V bodu 13 rozsudku ze dne 29. 7. 2021, č. j. 4 As 149/2021–53 Nejvyšší správní soud vyslovil, že „podle dosavadní judikatury správních soudů je v případě zániku opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem namíste odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení (§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).“ K možnosti vydání deklaratorního výroku o nezákonnosti již zrušeného opatření obecné povahy vydaného dle § 68 odst. 1 ZoOVZ se zdejší soud vyjádřil např. v bodu 20 rozsudku ze dne 19. 11. 2021, č. j. 5 As 282/2021–28, takto: „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 namíste, 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.“ V bodu 15 rozsudku ze dne 21. 10. 2021, č. j. 6 As 151/2021–31, Nejvyšší

pokračování

správní soud konstatoval, že se „na opatření vydaná podle § 68 zákona o ochraně veřejného zdraví nevztahuje § 13 odst. 4 pandemického zákona, který umožňuje věcně přezkoumat i již zrušená mimořádná opatření při epidemii onemocnění covid-19.“ V bodu 18 rozsudku zdejšího soudu ze dne 21. 12. 2021, č. j. 7 As 294/2021-40, na který přílehuje poukázal odpůrce, zdejší soud shrnul, že „v úvahu u zrušeného ochranného opatření nepřípadá 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.“

[22] Ústavní soud pak v bodu 71 nálezu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, konstatoval, že „správní 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.“

[23] Městský soud z uvedené judikatury vycházel při posouzení nyní projednávané věci. Vystihl její podstatu a jeho závěry jsou řádně, logicky, srozumitelně, úplně a správně zdůvodněné. Nejvyšší správní soud se proto se závěry městského soudu plně ztotožňuje.

[24] Z výše uvedené judikatury vyplývá, že argumentace stěžovatelky uplatněná v kasační stížnosti neobstojí. Poukaz stěžovatelky na minimální obsahové změny mezi napadenými opatřeními odpůrce ze dne 14. 2. 2022, č. j. MZDR 705/2022-7/MIN/KAN, a ze dne 17. 3. 2022, č. j. MZDR 705/2022-13/MIN/KAN, ani skutečnost, že se stěžovatelka v jiných řízeních domáhala přezkumu dalších ochranných opatření již od 17. 7. 2021, na posouzení věci nic nemění. Rozhodující totiž je, že všechna stěžovatelkou napadená ochranná opatření byla posléze bez náhrady zrušena. Stěžovatelkou zmíněná skutečnost, že opatření dle pandemického zákona i dle zákona o ochraně veřejného zdraví se týkají opatření proti stejnému onemocnění COVID-19, nijak nevyvrací závěr, že soudní řád správní neumožňuje vydání deklaratorního výroku o nezákonnosti již zrušeného opatření obecné povahy, přičemž na ochranná opatření vydaná podle § 68 ZoOVZ se nevztahuje § 13 odst. 4 pandemického zákona, který takový výrok za určitých okolností umožňuje.

[25] Stěžovatelka s poukazem na § 13 odst. 4 pandemického zákona dovozuje, že není žádného rozumného důvodu poskytovat proti opatřením vydaným dle pandemického zákona vyšší soudní ochranu, než proti stejně cíleným opatřením dle zákona o ochraně veřejného zdraví přezkoumávaným dle s. ř. s., a za potřebnou označila analogickou

aplikaci § 13 odst. 4 pandemického zákona. K tomu Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že u zrušeného ochranného opatření vydaného podle § 68 ZoOVZ nepřipadá v úvahu ani analogické uplatnění § 13 odst. 4 pandemického zákona, neboť za pomoci analogie nelze zásadně rozšiřovat pravomoc orgánů veřejné moci, tedy ani soudů. Dále je třeba připomenout, že již neexistující opatření obecné povahy se aktuálně nedotýká právní sféry jakéhokoliv subjektu. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v bodu 52 rozsudku ze dne 16. 7. 2021, č. j. 3 As 29/2021–47, „výjimku z pravidla, že správní soudy nejsou oprávněny abstraktně přezkoumávat zákonnost opatření obecné povahy, které již pozbylo platnosti (bylo zrušeno), zakotvil v § 13 odst. 4 teprve zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“). Učinil tak však výlučně ve vztahu k opatřením přijatým podle (§ 2) pandemického zákona a k mimořádným opatřením odpůrce vydaným podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, pokud byla (za splnění dalších předpokladů) vydána ve stavu pandemické pohotovosti (§ 1 odst. 3 pandemického zákona). Tento stav byl vyhlášen účinností pandemického zákona dne 27. 2. 2021 (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2021, č. j. 9 Ao 1/2021-49).“ Na stěžovatelkou napadená ochranná opatření tak ustanovení § 13 odst. 4 pandemického zákona nedopadá. Takto zákonodárcem vytyčené mantinely své pravomoci nemohou správní soudy překročit. Přesvědčení stěžovatelky o nesprávnosti procesní úpravy na tom nic nemění. Odmítnutí návrhu stěžovatelky pro nedostatek podmínek řízení nepředstavuje odepření práva na spravedlnost a přístupu k soudu.

[26] Argumentace stěžovatelky, v níž poukazuje na nutnost ústavně konformního výkladu a dovolává se Ústavy a Listiny, neobstojí s ohledem na výše již zmíněný nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2634/18, v němž se zcela jasně vyjádřil, že správní soud nemůže (deklaratorně) vyslovit nezákonnost opatření obecné povahy.

[27] V otázce nákladů řízení lze stěžovatelce přisvědčit potud, že meritorně nebylo rozhodnuto z důvodů, které nemohla nikterak ovlivnit. To však nic nemění na tom, že náklady řízení nebylo možné stěžovatelce přiznat, neboť byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a o nákladech řízení tudíž muselo být rozhodnuto podle § 60 odst. 3 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[28] Ve skutečnosti, že se městský soud v souvislosti s náklady řízení explicitně nezabýval principem dobrých mravů, na který stěžovatelka poukázala ve svém podání ze dne 13. 4. 2022, nespátřuje Nejvyšší správní soud pochybení, neboť městský soud se otázkou nákladů řízení náležitě zabýval a správně o nich rozhodl, přičemž zvažoval možnost aplikace § 60 odst. 8 s. ř. s. a řádně vysvětlil, proč tuto výjimečnou možnost přiznání náhrady nákladů řízení nemohl aplikovat. Správné rozhodnutí městského soudu o věci i o nákladech řízení tak nepředstavuje stěžovatelkou tvrzené „zahnání účastníka řízení do kouta“.

[29] Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

pokračování

Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 23. 11. 2017, č. j. 1 As 299/2016 - 59, vyslovil, že „rozsah reakce soudu na konkrétní námitky by měl být co do šíře odůvodnění přiměřený. Soudy proto nemusejí odpovědět na každou jednotlivou dílčí argumentaci, zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13).“ Ústavní soud v bodě 68 nálezů ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, pak výstižně uvádí, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelkou uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[31] Zároveň soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému odpůrci pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 11. ledna 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu