



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelky **Prague Film School, s.r.o.**, se sídlem Praha 1, Pštrossova 201/19, zastoupené Mgr. Tomášem Verčimákem, advokátem se sídlem Praha 1, 28. října 1001/3, proti odpůrci **Ministerstvu zdravotnictví**, se sídlem Praha 2, Palackého náměstí 375/4, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2021, č. j. 15 A 49/2021 - 89,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2021, č. j. 15 A 49/2021 - 89, **se** ve výrocích III., IV. a V. **zrušuje** a věc **se** mu **vrací** v tomto rozsahu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatelka, obchodní společnost poskytující Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy akreditované vzdělávací programy zaměřené na filmovou tvorbu (většinu účastníků jejích vzdělávacích programů tvoří státní příslušníci třetích zemí), se u Městského soudu v Praze domáhala zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 3. 5. 2021 č. j. MZDR 20599/2020-76/MIN/KAN, vydaného formou opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že bylo s účinností od 15. 5. 2021 zrušeno nově vydaným opatřením odpůrce ze dne 14. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-79/MIN/KAN, změnila navrhovatelka dne 25. 5. 2021 svůj návrh tak, aby směřoval proti aktuálně platnému a účinnému opatření; následně i posledně zmíněné opatření ze dne 14. 5. 2021 bylo s účinností od 1. 6. 2021 rovněž zrušeno, a to ochranným opatřením Ministerstva

zdravotnictví ze dne 28. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-83/MIN/KAN (dále též jen „OOP“). Navrhovatelka proto opakovaně svůj návrh dne 6. 6. 2021 změnila a navrhla zrušení OOP v bodech I.13 až I.15.

[2] Napadené OOP v částech navržených ke zrušení nařizovalo nepřijímat žádosti o víza a přechodné a trvalé pobyty na zastupitelských úřadech ČR ve třetích zemích, které nebyly na seznamu zemí s nízkým rizikem nákazy onemocnění COVID-19, přičemž zároveň stanovovalo výjimky z takto nařízeného zákazu (bod I.13); dále nařizovalo přerušit všechna řízení o žádostech o víza a pobyty podaných na zastupitelských úřadech ČR ve státech, jejichž opatření prováděná z důvodu pandemie onemocnění COVID-19 neumožňovala provádění úkonů, nebo [s výjimkou žádostí podle bodu I.13 písm. l) ve spojení s bodem I.10 písm. d)] v zemích s extrémním rizikem výskytu onemocnění COVID-19 (bod I.14); dále nařizovalo vyznačit na zastupitelských úřadech ČR ve třetích zemích do cestovního dokladu vízum pouze v případě žádostí, které bylo možné podle bodu I.13 přijmout s výjimkou bodu I.13 písm. i), kde se vyznačovala pouze víza související s žádostmi o pobytová oprávnění za účelem studia v akreditovaném studijním programu na vysoké škole nebo v rámci programu „*Zrychlená procedura udělování pobytových oprávnění pro cizince – zahraniční studenty ze třetích zemí*“. Uvedené platilo i pro žádosti přijaté před dnem účinnosti napadeného OOP a pro vyznačování víz za účelem převzetí povolení k pobytu s žádostmi souvisejícími, které bylo možné dále vyznačit jen v případě ztráty nebo zničení již dříve vydaného průkazu o povolení k pobytu (viz bod I.15).

[3] Navrhovatelka ke své procesní a věcné legitimaci uvedla, že ačkoliv jí napadená část OOP přímo neukládá určité povinnosti, zásadní zkrácení svých práv (zejména práva podnikat, práva na rovné zacházení a právo na předvídatelnost práva) spatřovala ve významném omezení dostupnosti jí poskytovaných vzdělávacích služeb pro zákazníky ze třetích zemí a dále v reálné možnosti dostat svým závazkům vzniklým z uzavřených smluv o poskytnutí vzdělávání v akreditovaných programech pro zákazníky ze třetích zemí. Podnikání navrhovatelky bylo postaveno na účasti státních příslušníků ze třetích zemí na základě příslušného pobytového titulu (dlouhodobé vízum za účelem ostatního vzdělávání), které si právě v důsledku napadené části OOP nemohli zájemci o účast ve vzdělávacích programech navrhovatelky zajistit. Navrhovatelka svou aktivní procesní legitimaci dovozuje z „*možnosti dotčení*“ svých práv, což podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, postačí pro její naplnění. Zdůraznila také, že napadla pouze část OOP, neboť je pro ni důležité, aby bylo zájemcům o studium umožněno podávat žádosti o příslušná pobytová opatření, včetně možnosti obdržet vízový štítek do cestovního dokladu (byla-li žádost schválena).

[4] Městský soud **výrokem I.** v záhlaví uvedeného usnesení nepřipustil změnu návrhu, jímž se navrhovatelka domáhala přezkoumání opatření odpůrce ze dne 14. 5. 2021, neboť dané opatření ke dni rozhodování soudu již neexistovalo, a nemohlo tak být předmětem soudního přezkumu. **Výrokem II.** připustil změnu návrhu, jíž se navrhovatelka domáhala, aby namísto původního opatření (tj. opatření ze dne 14. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-79/MIN/KAN v bodech I.13 až I.15), bylo zrušeno opatření odpůrce ze dne 28. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-83/MIN/KAN, a to v bodech I.13 až I.15. **Výrokem III.** městský soud (změněný) návrh s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále též jen „s. ř. s.“) odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení (chybějící aktivní

pokračování

legitimaci). Konečně, **výrokem IV.** městský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a **výrokem V.** rozhodl o vrácení soudního poplatku navrhovatelce.

[5] Městský soud dospěl k závěru, že navrhovatelka není k podání návrhu aktivně [zjevně míněno *procesně* – doplněno NSS] legitimována, přičemž odkázal na svá dřívější usnesení ze dne 16. 12. 2020, č. j. 15 A 96/2020 – 210 a ze dne 14. 1. 2021, č. j. 15 A 116/2020 – 184, v nichž posuzoval obdobnou situaci se stejným procesním vyústěním. Vycházel z náhledu, že znakem opatření obecné povahy je jeho *přímá* závaznost a způsobilost *bezprostředně* zasáhnout do právní sféry jeho adresátů. Znak závaznosti opatření obecné povahy dle městského soudu vyplývá z § 171 správního řádu. Skutečnost, že daný akt musí být způsobilý bezprostředně zasáhnout do právní sféry jeho adresátů, je pak zřejmý z věty první § 101a odst. 1 s. ř. s.

[6] S ohledem na předmět a obsah napadeného opatření měl městský soud za vyloučené, aby navrhovatelka, která nespadá do okruhu jeho adresátů, jím byla bezprostředně zkrácena na svých právech. Úprava obsažená v napadených částech OOP měla přímý dopad výlučně na cizince – žadatele o víza nebo o povolení k přechodnému či trvalému pobytu, mezi něž však navrhovatelka nepatřila. Dané opatření ji tak k ničemu přímo nezavazovalo a v něm obsažená úprava se jejích práv netýkala. Navrhovatelkou tvrzený dopad napadeného opatření, který měl spočívat v zásahu do jejího práva na podnikání v důsledku znemožnění vstupu cizinců na území ČR, mohl být toliko nepřímý, zprostředkovaný, což k založení aktivní procesní legitimace nestačilo.

[7] Městský soud dodal, že si je vědom nelehké situace škol pořádajících kurzy pro cizince za situace, kdy je omezován vstup cizinců na území ČR; správní soud však není tím, kdo by měl rozhodovat o případných kompenzacích, které by zmírnily dopady přijímaných opatření na hospodaření příslušných subjektů.

[8] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) podala proti výrokům III. a IV. usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[9] Stěžovatelka úvodem upozornila, že obdobnou problematikou, týkající se aktivní procesní legitimace, se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 3 As 2/2021 - 48, v němž konstatoval, že procesní legitimace dle § 101a odst. 1 s. ř. s. je založena na podmínce tvrzení dotčení a porušení práv navrhovatele a neobsahuje požadavek přímého zkrácení jeho práv. Z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu je dále zřejmé, že obecný požadavek na přímé a bezprostřední dotčení právní sféry navrhovatele není bezvýhradný a v pochybnostech je vždy třeba se přiklonit k přípustnosti soudní ochrany.

[10] Stěžovatelka namítá, že městský soud posoudil otázku aktivní procesní legitimace příliš formalisticky, čímž odňal stěžovatelce právo domáhat se soudní ochrany před nezákonnými zásahy ze strany odpůrce. Stěžovatelka v návrhu na zrušení OOP uvedla dostatek konkrétních tvrzení ke své aktivní procesní i věcné legitimaci, které shrnula následovně: 1) již před vznikem pandemie COVID-19 podnikala v oblasti poskytování akreditovaného vzdělávání v oblasti filmové tvorby zaměřené zejména na státní příslušníky

třetích zemí, kteří musí disponovat vízem (za účelem „ostatního“ vzdělávání); 2) od října 2020 bylo plynulé vyřizování vízové agendy pro dané vízum znemožněno v důsledku opatření odpůrce, což následně znemožnilo příjezd a pobyt zákazníků stěžovatelky na území ČR (účastníkům, se kterými již uzavřela smlouvu o poskytování vzdělávání, ale i potencionálním novým zákazníkům); 3) tato skutečnost způsobila značný pokles účastníků v realizovaných akreditovaných programech stěžovatelky, včetně ekonomického propadu tržeb, kterou státní kompenzační pomoc nepokryla ani z 2,5 %. Stěžovatelka napadenou část OOP shledává nepřezkoumatelnou, procesně vadnou, diskriminující, disproportní, neúčelnou, nepředvídatelnou a nezákonně omezující její právo na podnikání. V podrobnostech stěžovatelka odkázala na návrh na zrušení části OOP ze dne 12. 5. 2021, v níž se aktivní (procesní i věcné) legitimaci obsírně věnovala.

[11] Městský soud se argumentací o aktivní (procesní) legitimaci vypořádal nedostatečně, což činí napadené usnesení nepřezkoumatelným. Přímé a bezprostřední zasažení do práv stěžovatelky bylo možné seznat právě ze zásadních dopadů do její ekonomické sféry, pro něž měl paradoxně i městský soud pochopení. Za těchto okolností proto nebylo možné odmítnout návrh stěžovatelky pro nedostatek aktivní procesní legitimace. Dále stěžovatelka odkazuje na odst. [25] až [29] a [33] až [40] výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 2/2021-48 a na usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, v němž se soud zabýval *možností dotčení* právní sféry navrhovatele v tomto typu řízení. V kontextu těchto rozhodnutí je napadené usnesení městského soudu příliš formalistické.

[12] Stěžovatelka dodává, že *stricto sensu* napadené části OOP neukládají povinnost ani samotným cizincům, nýbrž přímými adresáty jsou jednotlivé orgány veřejné správy; optikou městského soudu by se tak nedalo vůči těmto opatřením nijak bránit. Stěžovatelka k této námitce uzavírá, že shledal-li městský soud nedostatek její aktivní procesní legitimace „na první pohled“, neposkytl pro tento právní závěr dostatek důvodů.

[13] Ve druhém okruhu námitek stěžovatelka nesouhlasí s neprovedením navržených důkazů (výsledky jejích jednání) a nevypořádání se s těmito návrhy; jedná se o opomenuté důkazy, což zakládá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Stěžovatelka má za to, že před odmítnutím daného návrhu byl městský soud povinen vyzvat ji k doplnění tvrzení, která budou způsobila založit či ustálit její aktivní procesní legitimaci (obdobně jako v § 37 odst. 5 s. ř. s.). Napadené usnesení je tak dle stěžovatelky i předčasné a nezákonné. Dále namítá, že nebyl dán důvod pro odmítnutí jejího návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (dle kterého byl návrh městským soudem odmítnut), ani dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (který by se s ohledem k vytýkané nedostatečné aktivní procesní legitimaci stěžovatelky jevil jako přílehavější).

[14] Konečně, dle stěžovatelky nelze odhlédnout ano od dalších pochybení městského soudu. Stěžovatelce není známo, zda byl odpůrce vůbec vyzván k vyjádření se k podanému návrhu; pokud ano, měl městský soud stěžovatelce zaslat jeho vyjádření a umožnit jí na něj reagovat. Stěžovatelka dále namítá, že městský soud měl o připuštění změn návrhu rozhodnout samostatným usnesením, jímž by nejprve postavil na jisto, co je předmětem řízení. Teprve poté měl rozhodnout o věci samé. Svůj náhled opírá o závěry

pokračování

konstatované v odst. [51] až [57] odůvodnění výše citovaného rozsudku č. j. 3 As 2/2021-48.

[15] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s hodnocením městského soudu, dle kterého stěžovatelka nebyla k podání návrhu na zrušení příslušné části OOP aktivně legitimována. K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení odpůrce dodal, že je pochopitelné, že v daném případě nebylo soudem provedeno dokazování, jelikož nebyly splněny podmínky pro vedení řízení, a návrh byl proto odmítnut.

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Jelikož městský soud návrh stěžovatelky odmítl, bylo proti takovému usnesení možno podat kasační stížnost jen z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS), což ostatně stěžovatelka učinila. Pod daný důvod přitom spadají veškeré skutečnosti, které mohly vést k vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, tedy i případná procesní pochybení v soudním řízení, mohla-li mít vliv na zákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004-53). Předmětem kasačního přezkumu v této věci tedy nemohou být otázky zákonnosti samotného napadeného opatření odpůrce.

[19] Jádrem sporu v posuzované věci je, zda městský soud nepochybil, pokud návrh stěžovatelky odmítl. Ačkoliv městský soud v napadeném usnesení používá spojení „*aktivní legitimace*“, aniž by výslovně uváděl, zda má na mysli legitimaci *procesní* či *věcnou*, vzhledem k obsahu napadeného usnesení a skutečnosti, že návrh byl *a limine* odmítnut (nikoliv zamítnut), není pochyb, že soud dovodil nedostatek aktivní *procesní* legitimace stěžovatelky k jeho podání.

[20] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Zákonná úprava aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho částí je tedy založena na podmínce *tvrzení* porušení práv navrhovatele, ke kterému mělo dojít opatřením obecné povahy (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62). Jinými slovy, navrhovatelé jsou aktivně (procesně) legitimováni k podání návrhu pokud plausibilně tvrdí, že jsou opatřením obecné povahy dotčena jejich konkrétní veřejná subjektivní práva. Nestačí ovšem (obecná) námitka nezákonnosti opatření obecné povahy anebo jen námitka nezákonnosti procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením právní sféry navrhovatele (viz usnesení tohoto soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62).

[21] Městský soud k otázce aktivní procesní legitimace stěžovatelky k podání návrhu na zrušení (části) opatření odpůrce v obecné rovině správně odkázal na východiska, která vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Tato východiska nicméně městský soud následně důsledně neaplikoval (obdobně jako v usnesení ze dne 14. 1. 2021, č. j. 15 A 116/2020 – 184, které bylo následně zrušeno již opakovaně zmíněným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 2/2021-48).

[22] Rozšířený senát v uvedeném usnesení uvedl, že *[p]řípustný je [...] ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. 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. [...] Soud 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. Pokud tvrzení nebudou ani přes výzvu soudu doplněna, bude zásadně na místě návrh odmítnout podle § 37 odst. 5 věty druhé s. ř. s., neboť nebude zpravidla možno v řízení pokračovat, jelikož nebude zřejmé, v jakých ohledech má být zákonnost opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání zkoumána. [...] Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. [...] 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. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy.“*

[23] Jak již bylo uvedeno, obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku č. j. 3 As 2/2021 - 48, a proto ze závěrů v něm vyslovených lze vycházet i v nyní posuzované věci.

[24] Nejvyšší správní soud považuje za nesporné, že stěžovatelka ve vztahu k daným ustanovením napadeného opatření ve svém návrhu uplatnila odpovídající tvrzení, proč má za to, že příslušná regulace zasahuje do jejích (hmotných) práv, konkrétně do jejího práva na podnikání. Městský soud ovšem vycházel z premisy, že do právní sféry stěžovatelky může napadená část OOP zasahovat jen nepřímou, zprostředkovanou; přímo a bezprostředně dopadá toliko na vybrané státní příslušníky třetích zemí, jimž brání ve vstupu na území ČR, respektive, jimž neumožňuje získat pobytové oprávnění pro vstup na území ČR. Městský soud tak vycházel z náhledu, že pro existenci aktivní procesní legitimace ve smyslu § 101a s. ř. s. nestačí, pokud navrhovatel (pouze) tvrdí, že je napadeným opatřením, či některou jeho částí dotčen na některém svém veřejném subjektivním právu, nýbrž musí přicházet v úvahu, aby byl dotčen na svých právech *přímo a bezprostředně*. S tímto náhledem se nelze ztotožnit.

pokračování

[25] Bezvýhradný požadavek přímého a bezprostředního dotčení práv navrhovatele napadeným opatřením obecné povahy, coby nutnou podmínku jeho aktivní procesní legitimace v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s., dovozoval městský soud z věty první ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., podle které *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Tento svůj náhled nicméně blíže nevysvětlil a omezil se pouze na konstatování, že je zřejmý. S tím, že by požadavek na přímé a bezprostřední dotčení práv navrhovatele vyplýval z textu zmiňovaného ustanovení, nicméně nelze souhlasit. Naopak, ustanovení § 101a odst. 1 věta první s. ř. s., na rozdíl od ustanovení § 65 odst. 1 věty první s. ř. s. (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu), a § 82 s. ř. s. (žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu), požadavek *přímého* zkrácení navrhovatele na jeho právech neobsahuje.

[26] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 As 2/2021-48 konstatoval, že *bezvýhradný* požadavek na přímé a bezprostřední dotčení právní sféry navrhovatele nevyplyvá ani z dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, jakkoli v některých svých rozhodnutích, týkajících se primárně územních plánů obcí, případně některých dalších aktů územně plánovací dokumentace, spojení o „*přímém a bezprostředním vztahu*“ opatření obecné povahy používá. V odst. 36 shora citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120 (kde byl napadeným opatřením obecné povahy územní plán obce) Nejvyšší správní soud uvedl, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části „[m]ůže být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno“. Současně však vymezil, že „[v]ýjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“

[27] Ačkoliv se citované usnesení vztahovalo konkrétně k územním plánům, příslušné závěry lze obdobně vztáhnout i na jiná opatření obecné povahy. Z citovaného usnesení vyplývá, že požadavek přímého a bezprostředního vztahu napadeného opatření obecné povahy k právní sféře toho, kdo jej napadá, bude ve většině případů pravidlem. To však ještě nevylučuje, aby aktivní legitimace k podání návrhu byla v konkrétním případě dána i tehdy, kdy příslušná regulace zasahuje do veřejných subjektivních práv navrhovatele nepřímou či zprostředkovaně, jako je tomu například v citovaném usnesení u osoby, která vlastní pozemek v sousední obci, již se přijímaný územní plán přímo nedotýká, a do jehož právní sféry přijímaná úprava dopadá teprve sekundárně.

[28] Z recentní judikatury lze odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133, v němž zdejší soud ve vztahu k existenci aktivní procesní legitimace rovněž striktně netrval na požadavku přímého a bezprostředního dotčení napadeným opatřením obecné povahy, či na rozsudek ze dne 22. 4.

2021, č. j. 6 Ao 11/2021-48, v němž, s odkazem na opakovaně citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, mj. připomněl, že v pochybnostech je třeba se vždy přiklonit k přípustnosti soudní ochrany. Rovněž Ústavní soud považuje výklad uvedený v rozsudku 3 As 2/2021 za ústavně souladný. V nálezu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21 (dostupném na www.nalus.usoud.cz), uvedl, že „[p]odle § 101a odst. 1 s. ř. s. je nutné, aby navrhovatel tvrdil, že byl na svých právech zkrácen. Z tohoto ustanovení neplatí, 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 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 [usnesení tohoto senátu č. j. 1 Ao 1/2009 – pozn. NSS], 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 zjištělné, podle kterého je nutné, aby opatření obecné povahy ukládalo povinnosti přímo navrhovateli. Je nutné posuzovat podstatu věci a její důsledky, nikoliv pouze slovní vyjádření. Takové omezení soudního přezkumu není v souladu s požadavky na ochranu práv zakotvených v ústavním pořádku. Výklad zastávaný Nejvyšším správním soudem v přezkoumávaném usnesení vylučuje ze soudního přezkumu ty navrhovatele, kterým nebyla uložena povinnost, avšak jejich práva byla zjevně ovlivněna.“ (zvýraznění doplněno).

[29] Rovněž v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jakkoli příslušná ustanovení OOP odpůrce (body I.13 až I.15) neukládají přímo stěžovateli žádné povinnosti, její konkrétní, srozumitelná a nikoliv *a priori* nelogická či nemyslitelná tvrzení, že (a proč) je příslušnou úpravou (byť i jen zprostředkovaně) dotčena na svém (ústavně zaručeném) právu na podnikání, respektive provozování své ekonomické činnosti, tedy na svém vlastním hmotném právu, jsou pro založení její aktivní procesní legitimace ve vztahu k příslušným částem napadeného OOP dostačující.

[30] Nejvyšší správní soud rovněž zohlednil, že lpění na tom, že návrhy na zrušení opatření obecné povahy, která jsou odpůrcem vydávána ve vztahu k aktuální epidemiologické situaci, respektive, která jím byla ve vztahu k této situaci vydávána v minulých měsících, mohou podávat jen ti, kterým to které opatření *přímo* ukládá určité povinnosti či něco zakazuje, by mohlo vést k nepřiměřenému zúžení soudní ochrany osob, v jejichž právní sféře se opatření, ač zprostředkovaně, reálně projevují. Ukládané povinnosti, zákazy či omezení lze totiž z hlediska jazykového vždy formulovat různými způsoby, bez ohledu na to, že osoby, kterým *přímo* nic nařizováno či zakazováno být nemusí, mohou (a často budou) mít k příslušné regulaci úzký vztah, a příslušná regulace se tak v jejich právní sféře reálně projevuje.

[31] S ohledem na uvedené bude v dalším řízení na městském soudu, aby se v intencích návrhu stěžovatelky zabýval napadeným opatřením po věcné stránce. Skutečnost, že je stěžovatelka ve vztahu k příslušným opatřením aktivně *procesně* legitimována přitom ještě nikterak nepresumuje, že jí svědčí rovněž aktivní legitimace *věcná*, tedy že je její návrh věcně důvodný. K této otázce se nicméně za daného stavu věci Nejvyšší správní soud

pokračování

nemůže jakkoli vyjadřovat; lze pouze uvést, že stěžovatelka bude mít při meritorním projednání jejího návrhu prostor pro uplatnění návrhů na provedení dokazování (viz její argumentace v odst. [13] výše).

[32] Pokud jde o stěžovatelkou nastolenou otázku, zda neměl městský soud její návrh (bez ohledu na nesprávnost jeho úvah) odmítnout dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., namísto § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ta je za daného stavu věci bezpředmětná. Pro danou věc je podstatné, že návrh neměl být soudem odmítnut (lhostejno podle jakého z důvodů uvedených v § 46 odst. 1 s. ř. s.), ale projednán věcně. Teoretické úvahy, které nesměřují k vyřešení podstaty sporu mezi účastníky, nemají v argumentaci kasačního soudu místa.

[33] Co se týče námitek stěžovatelky proti procesnímu postupu městského soudu, uvedených v odst. [14] výše, zde je nezbytné nejprve upozornit, že stěžovatelka kasační stížností nenapadá výroky I. a II. usnesení, kterými bylo rozhodnuto o (ne)připuštění změn jejího návrhu. Jelikož stěžovatelka tímto způsobem omezila rozsah kasačního přezkumu napadeného usnesení, je bezpředmětné, aby se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda kasační stížností nenapadené výroky rozhodnutí byly emanací řádného procesního postupu městského soudu. Současně není dán ani důvod ke zrušení těchto výroků *ex officio*, tj. mimo rámec kasačních námitek (§ 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.), neboť za daného stavu věci je předmět řízení uvedenými výroky řádně vymezen, oběma stranám sporu je znám a není nikým rozporován.

[34] Poukazuje-li dále stěžovatelka na to, že nebyla seznámena s vyjádřením odpůrce k jejímu návrhu (existuje-li), pak ze spisu městského soudu (viz referát na č. l. 87) vyplývá, že městský soud zaslal odpůrci návrh, změnu návrhu ze dne 25. 5. 2021 a změnu návrhu ze dne 6. 6. 2021 teprve až spolu s napadeným usnesením, jímž byla věc skončena. Městský soud tak neumožnil, aby byli oba účastníci řízení před vydáním konečného rozhodnutí seznámeni s aktuálním či aktuálně navrhovaným předmětem řízení, respektive jak je z výše uvedeného patrné, odpůrce nebyl o vedení řízení informován vůbec, a nemohl se tak k němu jakkoliv vyjádřit; současně městský soud neumožnil, aby případné procesní stanovisko odpůrce bylo známo druhému účastníkovi řízení a mohl na něj reagovat. Takový postup je v přímém rozporu s požadavkem § 74 odst. 1 s. ř. s., není však (dalším) důvodem pro zrušení napadeného usnesení, neboť zasáhl výlučně do procesních práv odpůrce; stěžovatelka tímto postupem nikterak poškozena nebyla a ochrany procesních práv jiných účastníků řízení se dovolávat nemže.

[35] S ohledem na důvody uvedené v odst. [25] až [31] tohoto odůvodnění dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil výrok III. napadeného usnesení městského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta, a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku. Současně s tím zrušil Nejvyšší správní soud i výroky IV. a V. napadeného usnesení, neboť jde o výroky akcesorické ke zrušenému výroku III., a musí tak sdílet procesní osud tohoto výroku (viz § 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.).

[36] Městský soud v dalším řízení rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 24. února 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu