



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 navrhovatele **J. H.**, zastoupeného Mgr. Pavlou Kosovou, advokátkou se sídlem Moravské Budějovice, Husova 946, proti odpůrci **Ministerstvu zdravotnictví**, se sídlem Praha 2, Palackého náměstí 375/4, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2021, č. j. 3 A 79/2021-160,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2021, č. j. 3 A 79/2021-160, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Městský soud v Praze shora označeným usnesením, postupem podle § 46 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), odmítl návrh navrhovatele na zrušení blíže specifikovaných částí opatření obecné povahy odpůrce ze dne 16. 6. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-87/MIN/KAN (dále jen „Opatření“), které ukládaly určité povinnosti občanům České republiky při vstupu na území tohoto státu (navrhovatel postupně žalobní petit upravoval v návaznosti na průběžně prováděné změny tohoto opatření). Městský soud v odůvodnění uvedl, že navrhovatel svůj návrh odůvodnil tím, že je občanem České republiky, avšak občas pobývá zahraničí; při návratu do vlasti je v důsledku pandemické situace omezován. Ve zbytku návrhu se pak dle městského soudu navrhovatel zabýval toliko

nepřehledností a nejasností Opatření jako takového, nedostatečností jeho odůvodnění a tím, že Opatření překračuje územní působnost.

[2] Dle městského soudu navrhovatel netvrdil ani nedoložil žádné konkrétní zkrácení svých práv v důsledku Opatření, k němuž by došlo přede dnem podání návrhu na zahájení soudního řízení. Obsahově je celý návrh (včetně návrhových bodů ve smyslu § 101b odst. 2 s. ř. s.) zaměřen na normativní a obsahové nesrovnalosti v samotném textu Opatření a v jeho odůvodnění, a to se zjevným cílem jeho nezbytné „*legislativní*“ nápravy. Návrhové body, kterými navrhovatel tvrdí, že Opatření je ve svém celku i v napadené části nezákonné, míří z hlediska tvrzení o zkrácení na právech *pro futuro*, aniž by navrhovatel alespoň naznačil již proběhlé zkrácení svých práv aplikací Opatření. Obsahově tak návrh na zahájení řízení předbíhá případnému reálnému zkrácení navrhovatelových práv, ke kterým zatím (jak vyplývá z návrhu) nedošlo, avšak ke kterým by podle navrhovatele mohlo dojít, a blíží se svým obsahem i účelem *actio popularis*. Takovou žalobu však mohou uplatnit pouze nejvyšší státní zástupce a veřejný ochránce práv. Z těchto důvodů městský soud odmítl předmětný návrh jako předčasný dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Již samostatně nerozhodoval ani o připuštění navrhovaných změn v návrhovém petitu (respektive o částečných zpětvzetích návrhu), které navrhovatel uplatnil v podáních ze dne 2. 7. 2021, 13. 7. 2021, 22. 7. 2021, 26. 7. 2021 a 3. 8. 2021, neboť ani tyto návrhy v uvedeném směru nepřinesly žádné nové argumenty.

[3] Proti tomuto usnesení podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítl, že občané České republiky mají s ohledem na právo na svobodný vstup do vlasti dle čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, na rozdíl od cizinců, privilegované postavení. V posuzovaném případě proto k založení aktivní legitimace není třeba nic jiného, než být občanem České republiky, občas pobývat v zahraničí a občas se ze zahraničí vracet. Stěžovatel napadal obdobná opatření odpůrce již v minulosti; jeho jinému (fakticky totožnému) návrhu již městský soud vyhověl a rozsudkem ze dne 4. 6. 2021, č. j. 14 A 110/2021-82, zrušil část opatření č. j. MZDR 20599/2020-83/MIN/KAN. Ačkoli se jednalo fakticky o identickou věc, městský soud v uvedeném řízení na základě týchž tvrzení stěžovatele jeho aktivní věcnou legitimaci dovodil. Podle § 13 občanského zákoníku přitom platí, že každý, kdo se domáhá právní ochrany, může očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný již rozhodnutý případ, který se shoduje v podstatných znacích. Nynějším postupem městského soudu tedy bylo zasaženo do legitimního očekávání stěžovatele, že jeho návrh bude meritorně posouzen.

[4] Stěžovatel se dále vyjádřil k argumentaci městského soudu, dle které jeho návrh předbíhá případnému reálnému krácení jeho práv. Namítl, že podle tohoto názoru by mohl návrh podat pouze občan, který se nachází na hranici a který se odmítne podrobit zaváděné právní regulaci. Vzhledem k tomu, že soudy vždy posuzují případ s ohledem na stav věc ke dni rozhodnutí, musela by taková aktivně legitimovaná osoba být „*uvězněna*“ na hranici několik týdnů, než by soud o jejím návrhu rozhodl. Jinak by soudy mohly vždy argumentovat tím, že navrhovatel není na právech zkrácen, protože je toto zkrácení předčasné, nebo v okamžiku rozhodování soudu již netrvá. Aktivní legitimace by tedy záležela pouze na tempu správního soudu při posuzování návrhu a aktuální situaci navrhovatele. Stěžovatel dále poznamenal, že každý návrh na zrušení opatření obecné

pokračování

povahy je svojí povahou *actio populari*, neboť zrušení takového opatření dopadá na více lidí. Nelze tedy dovozovat, že by takový návrh mohli podat pouze nejvyšší státní zástupce nebo veřejný ochránce práv. Stěžovatel rovněž zdůraznil, že se před podáním návrhu, v termínu od 1. do 15. 7. 2021 chystal do Chorvatska, k čemuž přiložil kopii jízdenky a dokladu o zaplacení ubytování. Jeho návrh tedy v žádném případě nebyl pouze akademický.

[5] Konečně stěžovatel namítl, že s ohledem na tvrzení uvedená v návrhu nemohl být považován za osobu zjevně neoprávněnou k jeho podání ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Pokud by měl městský soud v této otázce pochybnosti, jednalo by se o vadu návrhu; v takovém případě by měl ovšem stěžovatel dostat příležitost návrh opravit postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s., což se v dané věci nestalo. Návrh tak byl odmítnut předčasně, neboť stěžovatel nedostal možnost jej doplnit tak, aby soud přesvědčil o své aktivní legitimaci k jeho podání.

[6] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s argumentací městského soudu, a že k nově tvrzeným důvodům (plánované cestě do Chorvatska) nelze s ohledem na § 109 odst. 5 s. ř. s. přihlížet. Obdobně jako městský soud se k problematice vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2021, č. j. 4 As 149/2021-53, který rovněž dovodil nedostatek aktivní legitimace na straně navrhovatele z důvodu toliko hypotetického tvrzení o zkrácení práv napadeným ochranným opatřením.

[7] Stěžovatel v replice zopakoval, že soudem nebyl poučen tak, aby mohl návrh doplnit o dostatečné tvrzení své aktivní legitimace. Pokud jde o rozsudek č. j. 4 As 149/2021-53, nyní posuzovaná věc je odlišná. Stěžovatel vůbec nenapadal regulaci ve vztahu k vycestování do ciziny (přičemž lze pochopit, že pokud by mohlo dojít k zásahu do jeho práv pouze tím, že cestuje do *geograficky velmi vzdálených lokalit, které nejsou obvykle vyhledávány pro účely trávení dovolené v zahraničí*, bylo by třeba tvrdit, že se do takových lokalit chystá), napadal však regulaci týkající se návratu ze zahraničí obecně. Jeho postavení oproti odkazované věci je tak úplně jiné. Stěžovatel tvrdil pouze to, že občas pobývá v zahraničí, ze kterého se vrací. Na tom není nic neobvyklého. V nyní posuzovaném případě nadto stěžovatel předpokládal, že je aktivně legitimován, neboť městský soud již v rozsudku č. j. 14 A 110/2021-82, na základě totožného tvrzení aktivní legitimaci stěžovatele dovodil.

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení 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.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Jelikož městský soud návrh stěžovatele odmítl, lze proti takovému usnesení brojit 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, č. 625/2005 Sb. NSS; všechny rozsudky tohoto soudu jsou dostupné z: www.nssoud.cz), což ostatně stěžovatel učinil. 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.

[11] V posuzované věci městský soud odmítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy z důvodu jeho předčasnosti.

[12] Podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. platí, že *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán předčasně nebo opožděně.*

[13] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., *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.*

[14] Podle § 101b odst. 1 s. ř. s., *návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nabrazující rozhodnutí.*

[15] Judikatura týkající se předčasnosti návrhu na zahájení řízení ve správním soudnictví se nejprve rozvíjela na podkladě případů, v nichž nebylo žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu řádně doručeno účastníkovi řízení. Vycházelo se z toho, že žalobu nelze podat dříve, než bylo rozhodnutí žalovaného řádně doručeno žalobci. Nicméně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004-78, dospěl k závěru, podle něhož zjistí-li soud, že žalobou napadené rozhodnutí nebylo žalobci řádně doručeno, není oprávněn žalobu odmítnout pro předčasnost, nýbrž je povinen vrátit správní spis žalovanému a uložit mu, aby žalobou napadené rozhodnutí žalobci řádně doručil a poté spis opětovně předložil soudu, přičemž tímto postupem dojde ke zhojení nedostatku řádného doručení a soud poté žalobu projedná. Tímto judikатурním obratem přestalo být ustanovení o odmítnutí žaloby pro předčasnost téměř aplikováno. Prakticky jedinou agendou, kde se lze s jeho aplikací stále ještě setkat, jsou řízení o návrhu na neplatnost voleb, volby kandidáta nebo hlasování. V těchto věcech lze návrhy podat až po vyhlášení výsledků voleb, nikoliv dříve, přičemž předčasnost návrhu nelze zhojit (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2016, č. j. Vol 1/2016-6). Soudy v těchto případech postupují tak, že návrh okamžitě odmítnou, aby navrhovatelé umožnili podat ještě ve lhůtě pro podání návrhu nový, tentokrát včasný návrh. Předčasná může být i kasační stížnost, pokud byla podána dříve, než soud začal být vázán napadeným rozhodnutím (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 3 Ads 47/2017-21).

[16] V nyní projednávané věci nicméně k žádné z takových situací nedošlo, neboť návrhem napadené Opatření odpůrce bylo vydáno dne 16. 6. 2021, téhož dne nabylo platnosti a účinné se stalo dne 21. 6. 2021 od 00:00 hodin, přičemž stěžovatel podal návrh na zrušení jeho části dne 28. 6. 2021, tedy v rámci vymezeného časového rozpětí od nabytí účinnosti Opatření do jednoho roku od tohoto okamžiku. Jak bylo již uvedeno v odst. 14 výše, počátek lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se odvíjí od nabytí jeho účinnosti, a nikoliv až od okamžiku, kdy v jeho důsledku došlo k tvrzenému zkrácení práv navrhovatele. Proto městský soud pochybil, odmítl-li návrh za použití § 46

pokračování

odst. 1 písm. b) s. ř. s. s poukazem na skutečnost, že na jeho základě doposud k zásahu do práv stěžovatele nedošlo.

[17] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda návrh na zrušení části Opatření nebylo možné odmítnout z důvodů uváděných městským soudem, ovšem za použití jiné právní kvalifikace. Stojí-li *ratio decidendi* městského soudu na premise, že stěžovatel ani netvrdil, že by v důsledku Opatření došlo k reálnému zásahu do jeho práv, implikuje to možný nedostatek aktivní procesní legitimace stěžovatele [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Ta představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl vůbec oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy.

[18] 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*. 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 (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2011, č. j. 8 Ao 2/2011-72, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Aktivní procesní legitimaci přitom nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti návrhu (tj. zda se skutečně tvrzený zásah 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).

[19] 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 (odst. 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 vedoucí 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, přičemž tvrzené zkrácení na právech nemůže být pouze teoretické, hypotetické či příliš vzdálené; musí mít určitou kvalitu a vztah k opatření obecné povahy (viz nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21).

[20] Soudy 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, myslitelně a dostatečně konkrétně tvrdit možnost dotčení své 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.

[21] V nyní projednávané věci se stěžovatel svým návrhem domáhal zrušení části Opatření, kterou byly občanům České republiky ukládány určité povinnosti při návratu ze zahraničí, tzn. při vstupu na území jejich vlasti. Stěžovatel v průběhu řízení před městským soudem dovozoval svou aktivní procesní legitimaci na základě tvrzení, že „*je občanem ČR, který trvale pobývá na území ČR. Občas pobývá v zahraničí, ze kterého se vrací. Jeho návrat do vlasti je nyní omezován v důsledku nastalé pandemické situace*“. Dle Nejvyššího správního soudu je takové tvrzení zásahu do práv stěžovatele natolik teoretické a hypotetické, že neodpovídá požadavkům kladeným ustálenou (výše odkazovanou) judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu na akceptovatelné plausibilní tvrzení zkrácení práv navrhovatele napadeným opatřením obecné povahy.

[22] Jakkoliv tedy Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že stěžovatel v žalobě (ani později v řízení před městským soudem) netvrdil dostatečně konkrétní a reálné zkrácení svých práv v důsledku Opatření, neznamená to, že městský soud mohl za této situace návrh stěžovatele bez dalšího odmítnout, a to nejen postupem podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (jak bylo vyloženo výše), ale ani podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (tj. z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace stěžovatele). Stěžovateli je totiž třeba dát za pravdu, že městský soud jej měl za uvedené situace nejprve vyzvat k doplnění návrhu ve smyslu konkretizace reálného zásahu napadeného Opatření do jeho práv. Teprve nebyl-li by návrh požadovaným způsobem doplněn, mohl návrh odmítnout. Pokud by naopak shledal, že po případném doplnění stěžovatel logicky konsekventně, myslitelně a dostatečně konkrétně tvrdí, jak bylo příslušnými částmi napadeného opatření reálně (tj. nikoli zcela hypoteticky) zasaženo do jeho (hmotných) práv, návrh měl věcně projednat, respektive v dané věci se měl primárně zabývat možností připuštění navrhovaných změn v návrhovém petitu a částečnými zpětvzetími návrhu (viz odst. 32 shora citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, obdobně viz rozsudky téhož soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 1 As 387/2020-34, odst. 33 a 34, či ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021-48, odst. 11, případně *a contrario* rozsudek ze dne 19. 12. 2022, č. j. 3 As 203/2020-73, odst. 19 až 21).

[23] V dalším řízení tedy bude na městském soudu, aby stěžovateli stanovil lhůtu k doplnění jeho návrhu na zrušení části Opatření tak, aby z něj bylo zřejmé, z čeho ve vztahu k příslušné části Opatření dovozuje svou aktivní procesní legitimaci ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Další postup městského soudu se pak bude odvíjet od reakce stěžovatele na takovou výzvu.

[24] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že jako soud kasační není povinen se vypořádat s případnou konkurující argumentací uvedenou v rozsudku městského (krajského) soudu v jiné věci. Nepovažuje proto za potřebné podrobně reagovat na závěry plynoucí ze stěžovatelem odkazovaného rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 14 A 110/2021-82. Rovněž je třeba poznamenat, že kasační soud nepřihlížel k tvrzení, dle kterého stěžovatel zamýšlel v období od 1. do 15. 7. 2021 vycestovat do Chorvatska, neboť to stěžovatel poprvé uvedl až v kasační stížnosti (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud rovněž uvádí, že závěr městského soudu, dle kterého navrhovatel nemůže v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. podávat tzv. *actio popularis* (tj. žalobu ve veřejném zájmu), plyne přímo ze zákonné dikce, která pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyžaduje tvrzení navrhovatele o zkrácení *na svých právech* (viz již shora citovaná první věta § 101a odst. 1 s. ř. s.). Tento závěr také setrvale zdůrazňuje judikatura správních soudů (viz například rozsudky

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, č. j. 3 Ao 2/2011-30, nebo ze dne 9. 9. 2022, č. j. 10 As 517/2021-48). Poznámka stěžovatele, že každý návrh na zrušení opatření obecného práva je svojí povahou *actio popularis* tak není důvodná, jakkoli je možné souhlasit s tím, že případné zrušení opatření obecné povahy (jeho části) bude mít povětšinou vliv na více osob.

[25] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. května 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu