



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíčkové v právní věci navrhovatelky: **Z. S.**, zastoupena Zuzanou Candigliota, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého 375/4, Praha 2, **za účasti** osob zúčastněných na řízení **I) A. M. H., II) T. M., III) nezl. S. M.**, zastoupen zákonnou zástupkyní A. M. H., **IV) J. T., V) O. M., VI) E. J., VII) nezl. M. J.**, zastoupena zákonnou zástupkyní E. J., **VIII) nezl. O. J.**, zastoupen zákonnou zástupkyní E. J., **IX) M. F., X) J. C., XI) Š. C., XII) Z. T., XIII) L. H., XIV) nezl. M. H.**, zastoupena zákonným zástupcem L. H., **XV) M. B., XVI) nezl. T. B.**, zastoupen zákonným zástupcem M. B., **XVII) nezl. O. B.**, zastoupena zákonným zástupcem M. B., **XVIII) S. B., XIX) R. B., XX) nezl. T. B.**, zastoupen zákonnou zástupkyní S. B., **XXI) nezl. H. B.**, zastoupen zákonnou zástupkyní S. B., **XXII) K. S., XXIII) nezl. K. S.**, zastoupena zákonnou zástupkyní K. S., **XXIV) nezl. A. S.**, zastoupena zákonnou zástupkyní K. S., **XXV) P. H., XXVI) E. H., XXVII) A. H., XXVIII) K. M., XXIX) J. J., XXX) J. J., XXXI) J. K., XXXII) Bc. K. W., XXXIII) M. K., XXXIV) nezl. L. K.**, zastoupen zákonnou zástupkyní M. K., **XXXV) I. H., XXXVI) M. M., XXXVII) Bc. K. F., XXXVIII) M. B., XXXIX) D. B., XL) H. S., XLI) T. S., XLII) I. B., XLIII) J. B., XLIV) L. G., XLV) P. H., XLVI) nezl. J. H.**, zastoupen zákonnou zástupkyní P. H., **XLVII) B. K., XLVIII) Z. K.**, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2021, č. j. 17 A 83/2021-166, ve znění opravného usnesení ze dne 21. 9. 2021, č. j. 17 A 83/2021-181,

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.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Navrhovatelka se návrhem podaným u Městského soudu v Praze domáhala zrušení ochranného opatření odpůrce ze dne 8. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-96/MIN/KAN, a to konkrétně čl. I bodu I.3 písm. a) a b), bodu I.5 písm. a) a b), bodu I.7 písm. a) a b), bodu I.9 písm. b) a c), bodu I.12 písm. b) podbodu iii) a bodu I.19 písm. a) a b). Uvedené opatření bylo vydáno v souvislosti s epidemií onemocnění COVID-19, a postupem podle § 68 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. h) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), upravovalo podmínky vstupu osob na území České republiky.

[2] Doplněním návrhu ze dne 6. 8. 2021 navrhovatelka žádala, aby městský soud 1) deklaroval, že opatření ze dne 8. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-96/MIN/KAN, bylo v dotčených ustanoveních v rozporu se zákonem; 2) zrušil opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-104/MIN/KAN, a to konkrétně čl. I bodu I.3 písm. a) a b), bodu I.5 písm. a) a b), bodu I.7 písm. a) a b), bodu I.9 písm. b) a c), bodu I.12 písm. b) podbodu iii) a bodu I.19 písm. a) a b). Případně, aby městský soud návrh na konstatování nezákonnosti mimořádného opatření ze dne 8. 7. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-96/MIN/KAN, v čl. I bodu I.3 písm. a) a b), bodu I.5 písm. a) a b), bodu I.7 písm. a) a b), bodu I.9 písm. b) a c), bodu I.12 písm. b) podbodu iii) a bodu I.19 písm. a) a b) vyloučil k samostatnému projednání jako zásahovou žalobu.

II.

[3] Městský soud usnesením ze dne 9. 9. 2021, č. j. 17 A 83/2021-166, ve znění opravného usnesení ze dne 21. 9. 2021, č. j. 17 A 83/2021-181, návrh odmítl.

[4] Městský soud konstatoval, že existence napadeného aktu je podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s., neboť nelze zrušit něco, co je již zrušeno. Tato podmínka nebyla splněna v situaci, kdy byla odpůrcem po původně napadeném opatření vydávána nová ochranná opatření, která ta předešla rušila a nahrazovala. Vzhledem k uvedenému měla navrhovatelka reagovat a podat návrh na připuštění změny návrhu, v němž by označila aktuálně platné a účinné ochranné opatření, které napadá. Takovému návrhu na změnu by soud s ohledem na skutkové okolnosti musel vyhovět. Pokud tak navrhovatelka formálně napadla jen ochranná opatření ze dne 8. 7. 2021 a dne 30. 7. 2021 (tj. opatření s čísly 96 a 104), která však byla v době rozhodnutí soudu již zrušena a nahrazena, musel soud návrh pro nedostatek podmínek řízení odmítnout. V době rozhodnutí soudu totiž bylo aktuálně platné a účinné mimořádné opatření ze dne 30. 8. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN. Městský soud zároveň s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 160/2020-66, zdůraznil, že nebyl povinen navrhovatelku vyzývat k úpravě petitu. V této souvislosti poukázal zejména na to, že navrhovatelka je zastoupena advokátkou a měla k případné úpravě petitu více než jeden týden. K návrhu, aby deklaroval nezákonnost ochranného opatření ze dne 8. 7. 2021, a to s poukazem na analogii k § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (dále jen „pandemický zákon“), městský soud konstatoval, že analogie pandemického zákona není v projednávaném případě přípustná. Analogie je totiž možná pouze v omezené míře a navíc v případech, kdy zákon

pokračování

danou právní problematiku vůbec neřeší. Soudní řád správní však komplexně upravuje problematiku řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části včetně způsobu rozhodnutí. Užití analogie je tak v daném případě vyloučeno. Navíc úprava soudního přezkumu v pandemickém zákoně dopadá na odlišná ochranná opatření, neboť je výslovně omezena na opatření vydaná podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví. O takové opatření se v projednávaném případě nejedná. Závěrem městský soud uvedl, že nelze vyloučit věc konstatování nezákonnosti ochranného opatření ze dne 8. 7. 2021 jako zásahovou žalobu do samostatného řízení, neboť jde o opatření obecné povahy, proti kterému lze brojit pouze návrhem na zrušení a nikoliv zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s.

III.

[5] Proti tomuto usnesení podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Stěžovatelka na úvod poukázala na to, že odpůrce účelově ruší vydaná opatření a vydává opatření nová, nezřídka pouze s nepatrnými změnami. To vyvolává v řadách občanů a mnohdy i odborné právní veřejnosti značný zmatek a nepřehlednost, zda opravdu dochází k nějakým faktickým a významným změnám či nikoliv, a které z několika měsíčně vydaných opatření je tedy aktuálně platné a účinné. To na dotčené osoby a případně i jejich právní zástupce klade požadavek nepřetržitého sledování změn.

[7] Stěžovatelka namítala, že s ohledem na předvídatelnost soudního rozhodování není jasný závěr ani následný postup městského soudu, který dospěl k tomu, že stěžovatelka měla k případné úpravě petitu ke dni vydání rozhodnutí „dostatečnou dobu“ více než jednoho týdne. Navrhovatelka (byť zastoupená advokátkou) nemohla vědět, že má k uplatnění návrhu na připuštění změny cca jeden týden, když to kromě závěrů vyplývajících z jednoho rozsudku Nejvyššího správního soudu není v žádném právním předpise explicitně stanoveno. Pokud si městský soud v případě určení „dostatečné doby“ na úpravu návrhu pomohl odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 160/2020-66, který v jiném případě shledal za „dostatečnou dobu“ úpravy návrhu právě dobu jednoho týdne, znamenalo by to automatické vyvození pravidla (a tedy i založení soudní praxe), že soud s vydáním rozhodnutí o odmítnutí návrhu v podobných případech vyčká vždy jeden týden od nahrazení původně napadeného opatření opatřením novým. Za výše nastavených pravidel měl však být návrh stěžovatelky odmítnut již na samém počátku, neboť stěžovatelka původně napadla pouze opatření ze dne 8. 7. 2021 a na nové opatření ze dne 16. 7. 2021 nestihla v „dostatečné době“ jednoho týdne reagovat. Naopak svým podáním ze dne 6. 8. 2021 upravila svůj návrh až vůči v pořadí třetímu opatření ze dne 30. 7. 2021. Postup městského soudu spočívající v následném odmítnutí návrhu se proto jeví být značně překvapivým, neboť toho mohl využít již mnohem dříve. Stěžovatelka tak nabyla legitimního očekávání, že pokud městský soud na její původní návrh proti opatření ze dne 8. 7. 2021 i přes chybějící změnu návrhu vůči opatření ze dne 16. 7. 2021 nereagoval odmítnutím návrhu do dne 23. 7. 2021 (tj. do onoho jednoho týdne), není žádnou lhůtou k úpravě či změně návrhu vázána. Stěžovatelka za této situace nemohla

dopředu vědět, který konkrétní den bude soud o možném odmítnutí návrhu rozhodovat, tj. do kdy má čas k uplatnění změny návrhu.

[8] Stěžovatelka dále uvedla, že kvůli prodlevám městského soudu v rozhodování a časté změně v opatřeních se jeví účelným využití tzv. širší poučovací povinnosti. Tedy poučení stěžovatelky, že bylo v mezidobí vydáno nové nahrazující ochranné opatření. Tuto možnost ostatně připustil i Nejvyšší správní soud ve věci vedené pod sp. zn. 7 Ao 10/2021, kde tento soud upozornil navrhovatelku na zrušení původně napadeného opatření a stanovil jí lhůtu na případnou úpravu návrhu. Rovněž Ústavní soud ve výjimečných případech rozšířené pojetí poučovací povinnosti soudu připouští. Jedná se o případy, kde to vyžaduje závažnými důvody odůvodněný zájem spravedlnosti. Podle stěžovatelky jde v případě rychle se měnících ochranných opatření, v návaznosti na epidemii nemoci COVID-19 a s tím související zásahy do základních lidských práv a základních svobod, právě o takovou situaci, kdy je rozšířená poučovací povinnost s ohledem na možné důsledky chybějící změny návrhu více než na místě. Městský soud s ohledem na skutkové okolnosti (tj. sled nahrazovacích ochranných opatření, kdy stěžovatelka evidentně ani zdaleka nestihla včasné reagovat na všechny tyto změny, když svůj návrh a petit upravila pouze jednou a až na v pořadí třetí opatření) mohl stěžovatelce zaslat poučení a případně jí stanovit krátkou lhůtu k reakci.

[9] Stěžovatelka se dále zabývala problematikou rozdílné soudní ochrany a v této souvislosti namítala, že umožňuje-li pandemický zákon deklaratorní konstatování nezákonnosti v mezidobí zrušeného opatření, není důvodu, aby se takového konstatování nemohlo stěžovatelce v souladu s ústavně konformním výkladem dostat i ve vztahu k původně napadenému a následně zrušenému opatření v řízení podle s. ř. s. Podle stěžovatelky je ve veřejném zájmu a v souladu s ústavně zaručeným právem na soudní ochranu a principem ústavně konformního výkladu norem, aby docházelo k soudnímu přezkumu všech vydaných a napadených opatření, která zasáhla do práv dotčených osob.

[10] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka pak poukázala na rozhodnutí městského soudu ve věci vedené pod sp. zn. 6 A 127/2021, ze kterého podle jejího názoru vyplývá účelovost postupu tohoto soudu spočívající v soustavném a záměrném odmítání návrhů směřujícím proti ochranným opatřením odpůrce. Uvedená praxe městského soudu v konečném důsledku omezuje právo stěžovatelky i dalších dotčených osob na soudní ochranu proti opatřením souvisejícím s nemocí COVID-19.

[11] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[12] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s napadeným usnesením městského soudu. Podle jeho názoru byl postup městského soudu v tomto případě správný. Poučení stěžovatelky soudem ke změně předmětu řízení by bylo formalistické. Stěžovatelka byla zastoupena právním profesionálem, který již dříve v průběhu předmětného řízení návrh na změnu návrhu podal – je si tedy této možnosti vědom a umí ji aplikovat. Podle odpůrce lze z odůvodnění napadeného usnesení dospět k závěru, že návrh na změnu návrhu učiněný zhruba do jednoho týdne bude soudem přijat.

pokračování

Což nevylučuje možnost, že bude přijat i návrh pozdější. Stěžovatelka vznesla svoji představu, podle které je soud pro rozhodnutí sám vázán přibližnými lhůtami, kterými podle soudních rozhodnutí limituje účastníky. Tato představa se míjí s realitou soudnictví, ale i s obecnými principy, jejichž dodržování od soudů lze očekávat. Soud je co do rychlosti rozhodování vázán v zásadě jen obecnými principy rychlosti a efektivity. Dále je soud vázán několika málo zákonnými lhůtami, což je právě i příklad rozhodování o návrzích na zrušení opatření obecné povahy, kdy o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne soud do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu. Přísnější korektiv na sebe soud nemusí (a ani by neměl) uvalovat. Odpůrce dále uvedl, že pokud by zákonodárce chtěl, aby bylo možné vyslovovat nezákonnost zrušených opatření obecné povahy v režimu soudního řádu správního, pak by to stanovil výslovně. K doplnění kasační stížnosti odpůrce uvedl, že podat návrh na změnu návrhu je navrhovatelovo právo, ale soud již není povinen takovému návrhu na změnu automaticky vyhovět. Tím méně je pak soud povinen předpokládat, že účastník bude chtít změnu provést, nebo jej na toto jeho právo upozorňovat. Primárním pravidlem je, že předmět řízení je dán návrhem. Pokud chce účastník před soudem napadnout jiné opatření obecné povahy, pak má využít možnosti podat návrh nový. Z uvedených důvodů proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Důvodem odmítnutí návrhu stěžovatelky byl neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v tom, že napadené mimořádné opatření již bylo zrušeno a neexistuje. Neexistoval tak ani předmět řízení, což podle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu představuje právě neodstranitelný nedostatek podmínek řízení – viz usnesení ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010-98, a ze dne 6. 3. 2012, č. j. Ao 8/2011-129. Tato judikatura se ovšem neuplatní, resp. právní názor vyslovený v uvedených usneseních není na nyní rozhodovanou věc aplikovatelný, a to především proto, že původně napadené mimořádné opatření ze dne 8. 7. 2021 nebylo zrušeno bez náhrady, ale bylo v relativně rychlém sledu nahrazeno dalšími mimořádnými opatřeními odpůrce upravujícími obsahově stejnou problematiku.

[16] Situací rychle se měnících mimořádných opatření odpůrce (byť jiných než v nyní posuzované věci) se Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudku ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020-44, č. 4060/2020 Sb. NSS, v němž potvrdil, že změna návrhu ve smyslu § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. je za takové situace přípustná. Zdůraznil přitom, že nejde o „*obecné prolomení koncentrační zásady v řízení o zrušení opatření obecné povahy, nýbrž se jedná o výklad vztahující se k přezkumu pouze úzce vymezeného typu opatření obecné povahy – opakovaně rušených a nahrazovaných mimořádných opatření odpůrce, u nichž navrhovatelé nemohli bez svého zavinění skutečnosti uvedené v žádosti o změnu návrhu sdělit soudu již v původním návrhu*“. Podobně ani stěžovatelka v původním návrhu nemohla napadnout

mimořádná opatření (ze dne 16. 7. 2021, ze dne 30. 7. 2021, ze dne 17. 8. 2021 či ze dne 30. 8. 2021), která ještě nebyla vydána a která rušila a nahrazovala ta předchozí. Nicméně podstatné je, že stěžovatelka uplatnila u městského soudu změnu původního návrhu a navrhla zrušení mimořádného opatření ze dne 30. 7. 2021, kdy také toto opatření bylo následně zrušeno a bylo na stěžovatelce, aby navrhla zrušení aktuálně platného a účinného mimořádného opatření ze dne 30. 8. 2021 (pondělí). K tomu, aby tak stěžovatelka učinila, měla více než 1 týden, neboť městský soud rozhodl dne 9. 9. 2021 (čtvrtek), což v kontextu všech okolností dané věci nepovažuje Nejvyšší správní soud za nepřiměřené a ve výsledku vylučující soudní ochranu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 160/2020-66). V této souvislosti je nutno dodat, že přiměřenost lhůty k uplatnění změny návrhu je třeba posuzovat vždy s ohledem na konkrétní okolnosti posuzované věci s přihlédnutím k tomu, že podle § 101d odst. 2 s. ř. s. má soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodnout do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu. Nelze proto dovozovat založení soudní praxe, jak to činí stěžovatelka, že soud s vydáním rozhodnutí o odmítnutí návrhu v podobných případech vyčká vždy jeden týden od nahrazení původně napadeného opatření opatřením novým.

[17] Nelze zaměňovat odmítnutí návrhu a vyloučení soudní ochrany navrhovatele. Ostatně právě proto, aby se předešlo porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinnou soudní ochranu práv ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dovodil Nejvyšší správní soud možnost změny původního návrhu na zrušení opatření obecné povahy, je-li toto opatření obecné povahy nahrazeno obsahově obdobným opatřením obecné povahy v časovém intervalu, který reálně znemožňuje soudní přezkum. To potvrdila i navazující judikatura – viz zejm. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63 (bod [106]): *„Je-li možné, aby žalovaný správní orgán (zde stěžovatel) i v průběhu řízení před soudem měnil, nahrazoval či rušil přezkoumávaná opatření, a to dokonce opakovaně v řádu jednotlivých dnů (srov. přehled v bodě [91]), jeví se jako zcela adekvátní postup soudu, jímž navrhovatele na tuto skutečnost upozornil a umožnil mu (v pouhé třídní lhůtě!) na jednání stěžovatele reagovat. Takový postup správního soudu nelze považovat za porušení zásady procesní rovnosti účastníků soudního řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), jak namítá stěžovatel, ale za prostředek jejího reálného naplnění.“*

[18] Obecně tedy platí, že za shora popsaných okolností je změna návrhu na zrušení opatření obecné povahy přípustná a akceptovatelná. V nyní posuzovaném případě však stěžovatelkou podáním ze dne 6. 8. 2021 uplatněná změna již nebyla aktuální – i mimořádné opatření ze dne 30. 7. 2021 totiž bylo zrušeno a nahrazeno, a to mimořádným opatřením ze dne 17. 8. 2021, které bylo zrušeno a nahrazeno mimořádným opatřením ze dne 30. 8. 2021. Bylo na stěžovatelce, resp. její zástupkyni, aby průběžně situaci sledovala, vyhodnotila tato další mimořádná opatření a případně uplatnila relevantní změnu návrhu. To stěžovatelka neučinila.

[19] Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. *„žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení. Změněný návrh je třeba ostatním účastníkům doručit do vlastních rukou, pokud nebyli přítomni jednání, při němž ke změně došlo. Podle odst. 2 „soud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V takovém případě pokračuje soud v řízení o původním návrhu po právní moci usnesení.“*

pokračování

[20] Z citovaného je zcela zjevné, že změna návrhu je změnou předmětu řízení, jímž disponuje navrhovatel – zde stěžovatelka. Bylo proto na ní, aby uplatnila adekvátní změnu návrhu a navrhla zrušení aktuálně platného a účinného mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 8. 2021, což neučinila. Z obsahu kasační stížnosti přitom neplyne, že tak nemohla učinit bez vlastního zavinění, neboť o vydání tohoto mimořádného opatření nevěděla, např. z důvodu jeho nedostatečné publikace. Právní úprava (o. s. ř.) v tomto ohledu výslovně nepočítá s aktivním přístupem soudu; ten lze dovodit až na základě zmíněné judikatury Nejvyššího správního soudu – viz zejm. rozsudek č. j. 6 As 114/2020-63, v němž bylo shledáno jako přípustné a adekvátní, pokud městský soud upozornil navrhovatele na zrušení napadeného opatření a umožnil mu na to reagovat.

[21] V nyní posuzovaném případě je situace opačná, neboť městský soud stěžovatelku nepoučil a nevyzval ji k úpravě návrhu. Nejvyšší správní soudu nemá důvod tento postup neakceptovat a považovat ho bez dalšího za vadu řízení, která může mít vliv na zákonnost odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud znovu připomíná znění § 95 odst. 1 o. s. ř., které vychází z toho, že předpokladem změny návrhu je iniciativa navrhovatele – tedy to, že on sám změnu navrhne. Vedle zmíněné koncentrační zásady je správní soudnictví ovládáno i zásadou dispoziční a je zásadně na navrhovateli, zda vůbec podá návrh a zda ho poté případně změní. To stěžovatelka sice učinila, avšak jen ve vztahu k mimořádnému opatření ze dne 30. 7. 2021. Na zrušení tohoto mimořádného opatření a jeho nahrazení mimořádným opatřením ze dne 17. 8. 2021, resp. 30. 8. 2021 stěžovatelka nereagovala a její procesní pasivitu nelze přičítat městskému soudu. Za situace, kdy již jednou stěžovatelka změnu návrhu uplatnila, bylo z jejího předchozího procesního postupu zřejmé, že o této možnosti věděla a evidentně byla srozuměna s tím, že je třeba změnit návrh vždy v návaznosti na to, jak odpůrce změní, resp. zruší a vydá nové mimořádné opatření.

[22] Nejvyšší správní soud konstatuje, že za tohoto skutkového stavu nebylo nezbytně nutné poučení stěžovatelky, která byla zastoupena advokátkou, tedy právním profesionálem znalým věci, vč. nutné změny návrhu, k níž měla přiměřený časový prostor. Předpokladem účinné soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví je nepochybně i poučovací povinnost soudu, která ovšem není a nemůže být samoúčelná ani bezbřehá, a hlavně musí odpovídat konkrétním skutkovým okolnostem. Ty byly podrobně rozebrány shora a na jejich základě Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud návrh stěžovatelky odmítl.

[23] Nejvyšší správní soud opakovaně a dlouhodobě klade důraz na efektivitu soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví. Současně si je velmi dobře vědom složité situace ohledně soudního přezkumu opakovaně rušených a nahrazovaných mimořádných opatření odpůrce. Nicméně v rozhodném období šlo o důsledek dynamicky se měnící neutěšené situace související s epidemií nemoci COVID-19, čemuž musí v první řadě odpovídat bdělost a aktivní přístup navrhovatele, vč. případně opakovaně uplatňovaných změn návrhu, a následně také postup soudu, který musí směřovat k rychlému přezkumu aktuálně platného a účinného mimořádného opatření (není však povinností soudu, aby v každém případě sledoval, kdy bylo jaké mimořádné opatření vydáno, do kdy platí, či jakým jiným opatřením bylo zrušeno nebo nahrazeno, ale je primárně na navrhovateli, aby na svoji roli nerezignoval a změny návrhu se opakovaně legitimně domáhal).

[24] Pokud jde o deklaratorní konstatování nezákonnosti v mezidobí zrušeného ochranného opatření, touto problematikou se Nejvyšší správní soud v minulosti již opakovaně zabýval. V této souvislosti lze poukázat zejména na rozsudek ze dne 11. 1. 2023, č. j. 4 As 152/2022-42, jímž zdejší soud zamítl kasační stížnost totožné stěžovatelky proti usnesení městského soudu ze dne 3. 5. 2022, č. j. 11 A 1/2022-104, kterým městský soud odmítl návrh stěžovatelky, aby určil nezákonnost 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. Ústavní stížnost podanou proti tomuto rozsudku následně odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 26. 4. 2023, sp. zn. IV. ÚS 722/23. S argumentací uvedenou v citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a proto ji přebírá i v tomto rozsudku.

[25] K možnosti vydání deklaratorního výroku o nezákonnosti již zrušeného opatření obecné povahy vydaného podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví 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 namístě, 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 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, zdejší soud shrnul, že *„v úvahu u zrušeného ochranného opatření nepřipadá 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.“*

[26] 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*

pokračování

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.“

[27] 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.

[28] Z výše uvedené judikatury vyplývá, že argumentace stěžovatelky uplatněná v kasační stížnosti neobstojí. Poukaz stěžovatelky na minimální obsahové změny mezi napadenými opatřeními odpůrce na posouzení věci nic nemění. Rozhodující totiž je, že všechna stěžovatelkou napadená ochranná opatření byla posléze zrušena. Stěžovatelkou zmíněná skutečnost, že opatření podle pandemického zákona i podle 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 zákona o ochraně veřejného zdraví se nevztahuje § 13 odst. 4 pandemického zákona, který takový výrok za určitých okolností umožňuje.

[29] Stěžovatelka s poukazem na § 13 odst. 4 pandemického zákona dovozuje, že není žádného rozumného důvodu poskytovat proti opatřením vydaným podle pandemického zákona vyšší soudní ochranu, než proti stejně cíleným opatřením podle zákona o ochraně veřejného zdraví přezkoumávaným podle s. ř. s., a za potřebnou označila analogickou aplikaci § 13 odst. 4 pandemického zákona. K tomu Nejvyšší správní soud v prvé řadě uvádí, že u zrušeného ochranného opatření vydaného podle § 68 zákona o ochraně veřejného zdraví 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 jakéhokoli 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 odeprání práva na spravedlnost a přístupu k soudu.

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

[31] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[32] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné důvodně vynaložené náklady.

[33] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly, a ani právo na náhradu řízení neuplatnily (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. srpna 2023

David Hipšr
předseda senátu