

USNESENÍ

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, o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2023, č. j. 15 A 49/2021-119,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatelce se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jejího zástupce Mgr. Tomáše Verčimáka.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatelka se u Městského soudu v Praze domáhala zrušení části opatření obecné povahy (dále též jen „OOP“) – ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 3. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-76/MIN/KAN. Vzhledem k tomu, že toto OOP bylo s účinností od 15. 5. 2021 zrušeno nově vydaným ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 14. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-79/MIN/KAN, městský soud vyzval navrhovatelku, aby zvážila změnu návrhu tak, aby směřoval proti aktuálně platnému a účinnému OOP. Navrhovatelka tak učinila a nově navrhla zrušení ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 14. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-79/MIN/KAN, v jeho bodech I.13 až I.15. Uvedené OOP však bylo s účinností od 1. 6. 2021 rovněž zrušeno. Městský soud proto opětovně vyzval navrhovatelku, aby zvážila změnu svého návrhu. Navrhovatelka tedy navrhla zrušení ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví **ze dne 28. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-83/MIN/KAN**, v bodech I.13 až I.15 (dále jen „napadené OOP“), které OOP ze dne 14. 5. 2021 nahradilo.

[2] Městský soud usnesením ze dne 10. 6. 2021, č. j. 15 A 49/2021-89 (dále též jen „první usnesení“) nepřipustil první změnu návrhu, neboť za situace, kdy OOP označené v tomto návrhu bylo následně zrušeno a nahrazeno novým ochranným opatřením ze dne 28. 5. 2021, již toto (předchozí) OOP, stejně jako původně napadené OOP ze dne 3. 5. 2021, ke dni vydání rozhodnutí soudu neexistovalo, a tudíž nemohlo být předmětem soudního přezkumu (výrok I.). Výrokem II. téhož usnesení městský soud připustil druhou změnu návrhu; tento návrh směřoval proti bodům I.13 až I.15 napadeného OOP. Výrokem III. městský soud návrh na zrušení bodů I.13 až I.15 napadeného OOP odmítl pro nedostatek aktivní legitimace navrhovatelky, výroky IV. a V. rozhodl o nákladech řízení a vrácení zaplaceného soudního poplatku navrhovatelce.

[3] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 2. 2023, č. j. 3 As 199/2021-46 (dále jen „zrušující rozsudek NSS“), zrušil první usnesení městského soudu ve výrocích III., IV. a V. a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. Z odůvodnění zrušujícího rozsudku plyne, že se kasační soud neztotožnil se závěrem městského soudu o nedostatku aktivní legitimace navrhovatelky k podání návrhu na zrušení napadeného OOP, na základě kterého byl návrh odmítnut.

[4] Městský soud v Praze poté, co mu byla věc vrácena k dalšímu řízení, z veřejně dostupných zdrojů zjistil, že napadené OOP, jakož i všechna další ochranná opatření, která jej postupně nahradila, byly v mezidobí odpůrcem zrušeny. Konstatoval, že nezbytným předpokladem projednání návrhu podle § 101a a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), je existence opatření obecné povahy, proti kterému návrh směřuje. Vzhledem ke zrušení napadeného OOP, jakož i všech na něj obsahově navazujících OOP samotným odpůrcem, odpadla jedna z nezbytných podmínek pro vedení řízení, přičemž se jedná o neodstranitelný nedostatek, jenž brání dalšímu pokračování v řízení. Městský soud doplnil, že tato zásadní změna skutkového stavu zakládá výjimku z vázanosti právním názorem vyjádřeným ve zrušujícím rozsudku NSS, neboť objektivně znemožňuje věcné projednání návrhu. Zákonná úprava neumožňuje posuzování zákonnosti již neexistujícího OOP, případně deklaraci jeho nezákonnosti, jako je tomu v řízení na ochranu před nezákonným zásahem. Městský soud také uvedl, že nebylo důvodu navrhovatelku poučovat o případné změně žalobního typu či doplnění jejího návrhu, neboť ten nebyl stížen vadami, které by bránily jeho projednatelnosti, a nejednalo se ani o volbu špatného žalobního typu. Na danou věc tak nedopadají závěry o poučovací povinnosti soudu vyjádřené v nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18. Nepřípustnost úvah o změně návrhu na zrušení opatření obecné povahy na deklaratorní zásahovou žalobu dovodil rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80.

[5] Městský soud proto návrh na zrušení navrhovatelkou označených částí napadeného OOP podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[6] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) podala proti v záhlaví označenému usnesení městského soudu včasnou kasační stížnost, v níž namítá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[7] Stěžovatelka předně uvádí, že brojí proti napadenému usnesení v celém rozsahu, neboť nezákonnost výroku I. napadeného usnesení má zásadní vliv i na výrok II.

pokračování

o nákladech řízení; podaná kasační stížnost tak není nepřijatelná ani nepřijatelná. Stěžovatelka si je vědoma rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2023, č. j. 4 As 152/2022-46, dle kterého není odepřením práva na přístup k soudu, pokud soud odmítne návrh na zrušení OOP vydaného podle § 68 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), pokud bylo takové OOP zrušeno bez náhrady, nicméně tvrdí, že v nyní posuzované věci se kromě odlišné kasační argumentace odlišuje i procesní situace, ve které se ocitla.

[8] Podle názoru stěžovatelky se městský soud dopustil porušení poučovací povinnosti podle § 36 odst. 1, věty druhé, s. ř. s. ve spojení s § 5 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), které nebyl zbaven tím, že byla zastoupena advokátem. Městský soud, na rozdíl od předchozích výzev (ke zvážení změny podaného návrhu), stěžovatelku po vrácení věci k dalšímu řízení nijak neinformoval, že došlo ke zrušení napadeného OOP (a tedy prakticky k naplnění petitu jejího návrhu) a ani se jí nedotázal, zda na podaném návrhu s odstupem času trvá, či nikoli. Postupoval tak navzdory tomu, že Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku vyjádřil závazný názor, že se má městský soud zabývat meritem věci. Nedodržení poučovací povinnosti zatížilo podle stěžovatelky soudní řízení procesní vadou, která vyústila ve vydání napadeného usnesení. Byť by dané soudní řízení tak či onak skončilo bez meritorního přezkumu napadeného OOP (zpětvzetím návrhu), měl městský soud prioritně poučit stěžovatelku o nastalé procesní situaci a dát jí možnost na ni reagovat. Není přitom bez významu, že stěžovatelka navrhovala v dané věci konání jednání podle § 51 s. ř. s. Postupem městského soudu se stěžovatelka dostala do procesní pasti, kdy nejprve podala perfektní návrh na zrušení OOP, o němž bylo rozhodnuto nezákonně (první usnesení), což plyne ze zrušujícího rozsudku NSS; faktickou šanci k projednání svého návrhu pak dostala až v době, kdy již žádné OOP neexistovalo. Pokud by v důsledku poučení městského soudu vzala svůj návrh zpět, byla by jí podle § 60 odst. 3. s. ř. s. přiznána náhrada nákladů řízení, kterých v dané věci rozhodně nebylo málo. Svou argumentaci podporuje odkazem na § 99 odst. 1 o. s. ř., pojednávajícím o možnosti dosažení smíru ve sporném řízení. Stěžovatelka se domnívá, že za jeho přiměřeného užití (za použití § 64 s. ř. s.) měla být procesním stranám dána možnost ukončit soudní řízení například zpětvzetím návrhu před autoritativním odmítnutím návrhu soudem. Stěžovatelka nelpí na přepjatém formalismu vedení soudního řízení, trvá však na tom, že nelze rezignovat na poučovací povinnost soudu. Stěžovatelka nemusí nutně usilovat o materiální odškodnění cestou civilního soudnictví, byť by zajisté mohla oprávněně takové odškodnění požadovat, ale dostatečnou satisfakční funkci pro ní představuje toliko postup, kdy městský soud řízení o jejím návrhu zastaví postupem podle § 47 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 63 odst. 3 s. ř. s., namísto jeho odmítnutí.

[9] S ohledem na vše uvedené stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na smysl poučovací povinnosti soudu dle § 36 odst. 3 s. ř. s., jímž je v ideálním případě odstranění případného fakticky nerovného podstavení procesních stran. Stěžovatelku nelze považovat za osobu neznalou práva, neboť po celé řízení před soudem byla zastoupena advokátem, jenž ví, jakými procesními právy disponuje. Stěžovatelka i její zástupce si byli vědomi, že napadené OOP bylo zrušeno bez náhrady, tedy že došlo k objektivní nemožnosti věcného projednání

návrhu, a osoba znala práva ví, jaký následek tato skutečnost zakládá. Odpůrce tedy považuje námitky stěžovatelky za nedůvodné a navrhuje kasační stížnost v plném rozsahu zamítnout.

[11] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného zdůrazňuje, že v jejím případě bylo poučení podle § 36 s. ř. s. případné. Ve světle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/22020-44 a ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 191/2020-45, lze uvedený postup považovat také za plnění povinnosti zjišťovat podmínky vedení řízení a umožnit účastníkům reagovat na vzniklou procesní situaci. Jelikož takto městský soud již dvakrát postupoval, posílilo to legitimní očekávání stěžovatelky, že bude dotázána znovu. Stěžovatelka opět akcentuje, že navrhovala ve věci jednání, při kterém by se městský soud dotázal, zda na svém návrhu trvá, případně zda nedošlo k nějaké změně. Vzhledem k okolnostem věci (*smršť* rušení a vydávání vždy nových OOP odpůrcem, opakovaně uznaných správními soudy za nezákonná), by poučení podle § 36 odst. 1 s. ř. s. nebylo nepřipadné.

[12] Pro případ, že by Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, se stěžovatelka vzhledem k mimořádným procesním okolnostem dané věci domáhá přiznání nákladů řízení dle § 60 odst. 8 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť lze dospět k závěru, že měla ve věci alespoň částečný úspěch. Důvody hodné zvláštního zřetele jsou tvořeny poměrně specifickým osudem jejího návrhu na zrušení části OOP, kdy NSS konstatoval, že její obrana nebyla zjevně nepřipadná, jak nesprávně uzavřel městský soud v prvním usnesení, přičemž v důsledku nezákonného rozhodnutí městského soudu, *rychlé smrští* nových a nových OOP a logické časové náročnosti na posouzení první kasační stížnosti se v podstatě bez svého zavinění nedomohla věcného posouzení podaného návrhu.

[13] Nejvyšší správní soud před vlastním projednáním kasační stížnosti nejprve zkoumal, zda jsou v dané věci naplněny všechny podmínky řízení.

[14] Nejprve je nutno připomenout, že v nyní projednávané věci se jedná o opakovanou kasační stížnost (první usnesení městského soudu bylo kasačním soudem v podstatné části zrušeno – viz odst. [3] výše). Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. platí, že kasační stížnost je nepřipustná *proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), dovodil, že ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky též pro případy, v nichž Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského (městského) soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost. Jelikož bylo první usnesení městského soudu zrušeno pro procesní pochybení (nesprávné vyhodnocení podmínek řízení), není kasační stížnost z tohoto důvodu nepřipustná. Současně je vhodné upozornit, že v mezidobí od vydání zrušujícího rozsudku NSS do vydání napadeného usnesení došlo k podstatné změně skutkových okolností (zrušení napadeného OOP bez náhrady), což vede k prolomení kasační závaznosti právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku, (srov. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56 či ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50).

pokračování

[15] Přípustnost kasační stížnosti se nicméně nevyčerpává tím, že jí podá účastník předcházejícího soudního řízení, proti rozhodnutí, které z tohoto řízení vzešlo, a nejedná se o některý z případů nepřipustnosti uvedených v § 104 s. ř. s. Z povahy kasační stížnosti, jakožto opravného prostředku, vyplývá, že ji může podat jen ten účastník, kterému nebylo rozhodnutím krajského soudu plně vyhověno, popřípadě kterému byla tímto rozhodnutím způsobena jiná určitá újma na jeho právech. Rozhodujícím přitom je výrok rozhodnutí krajského soudu, protože existenci případné újmy lze posuzovat jen z procesního hlediska. Při tomto posuzování také nelze brát v úvahu subjektivní přesvědčení účastníka řízení, ale jen objektivní skutečnost, že rozhodnutím soudu mu byla způsobena určitá, třeba i nepříliš významná újma, kterou lze odstranit zrušením nebo změnou napadeného rozhodnutí. Oprávnění podat kasační stížnost tedy svědčí jen tomu účastníku, v jehož neprospěch vyznívá poměření nejpriznivějšího výsledku, který krajský soud pro účastníka mohl založit svým rozhodnutím, a výsledku, který svým rozhodnutím skutečně založil, je-li zároveň způsobená újma odstranitelná tím, že kasační soud napadené rozhodnutí zruší. Judikatura Nejvyššího správního soudu tedy pracuje i s konceptem tzv. *subjektivní (ne)přípustnosti* kasační stížnosti (viz například usnesení ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Ans 17/2012-33).

[16] Z argumentace stěžovatelky obsažené v kasační stížnosti plyne, že se nedomáhá toho, aby městský soud v řízení pokračoval a žalobu meritorně projednal. Má pouze za to, že její žaloba neměla být odmítnuta, ale řízení o této žalobě mělo být zastaveno. Jak v případě zastavení řízení, tak v případě odmítnutí žaloby se ovšem řízení končí procesním rozhodnutím, aniž by předmět řízení byl meritorně projednán a vyřešen autoritativním soudním výrokem. Stěžovatelka tedy nikterak nezpochybňuje skutečnost, že žaloba nebyla věcně projednána, netvrdí, že by jí samotným odmítnutím žaloby vznikla újma. Svoji pozornost totiž upírá výlučně k nákladovému výroku, byť formálně musí napadat i výrok o odmítnutí žaloby (viz § 104 odst. 2 s. ř. s.). Část kasační stížnosti formálně brojící proti výroku o odmítnutí žaloby působí dojmem nutného přívazku, o který stěžovatelce ve skutečnosti vůbec nejde a jehož jediným účelem je založit přípustnost kasační stížnosti proti výroku o náhradě nákladů řízení. Jedinou újmu, která měla být stěžovatelce napadeným usnesením způsobena, je nepřiznání nákladů řízení o žalobě. Tuto potenciální újmu v majetkové sféře stěžovatelky ovšem není možné brát v úvahu při posuzování subjektivní přípustnosti kasační stížnosti proti výroku o odmítnutí žaloby. Je totiž jen jeho odvozeným důsledkem.

[17] Lze proto konstatovat, že stěžovatelka netvrdí, že by jí odmítnutím žaloby (tedy výsledkem řízení před krajským soudem) byla způsobena jakákoli újma na jejích právech. Pozice stěžovatelky je tak objektivně nahlíženo stejná, jako kdyby bylo řízení o její žalobě zastaveno (takto měl dle stěžovatelky městský soud správně postupovat). Ani v tomto případě by nicméně kasační stížnost stěžovatelky nebyla subjektivně přípustná, nenamítá-li, že její žaloba měla být projednána věcně.

[18] Vzhledem k tomu, že výrok o zastavení řízení je ve vztahu k výroku o odmítnutí žaloby výrokem akcesorickým, sdílí procesní osud kasační stížnosti proti výroku hlavnímu. Kasační stížnost proti výroku o náhradě nákladů řízení je totiž nepřipustná nejen tehdy, pokud směřuje výlučně proti nákladovému výroku (§ 104 odst. 2 s. ř. s.), ale též tehdy, když sice směřuje proti hlavnímu výroku, na němž je nákladový výrok závislý, avšak kasační

stížnost proti tomuto hlavnímu výroku (zde výroku o odmítnutí žaloby) je nepřipustná (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, bod 31, č. 2116/2010 Sb. NSS).

[19] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl pro nepřipustnost za podmínek vyplývajících z § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s.

[20] Pouze *obiter dictum*, ke stěžovatelkou nastolené otázce poučovací povinnost soudu, Nejvyšší správní soud uvádí, že souhlasí s názorem městského soudu, podle kterého shledal-li neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, neměl žádnou povinnost stěžovatelku o této skutečnosti informovat, jelikož tento objektivní nedostatek nebylo možné postupem stěžovatelky jakkoli napravit ve smyslu dosažení meritorního přezkumu žalobou napadeného správního aktu (na rozdíl od předchozích výzev, kdy byla stěžovatelka vyzvána k možnosti zvážení změny návrhu). Nejvyšší správní soud současně nepřehlédl (a považuje v této souvislosti za zásadní), že stěžovatelka byla po celou dobu řízení před městským soudem zastoupena advokátem. V soudním řízení byla *dominus litis* (pánem sporu) a nic jí nebránilo vzít žalobu zpět ve kterékoli fázi řízení, bez ohledu na to, zda jí na tuto možnost soud upozorní. Bylo v jejím zájmu sledovat, zda bylo jí napadené OOP dosud účinné, respektive zda bylo nahrazeno opatřením jiným, které by mohlo být cestou připuštění změny návrhu přezkoumáno. Z podané kasační stížnosti je evidentní, že byla obeznámena se situací ohledně OOP vydávaných podle zákona o ochraně veřejného zdraví v době pandemie COVID-19, tj. že byla rušena a vydávána v rychlém sledu. Bylo tedy na ní, aby v souladu se zásadou *vigilantibus iura* sama věnovala patřičnou pozornost změnám při vydávání OOP a procesně zareagovala na vznik situace, která vedla k nemožnosti meritorního projednání její žaloby.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 3, věty první, s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh (zde kasační stížnost) odmítnut. Pro stěžovatelkou navrhovaný postup ve smyslu § 60 odst. 8 s. ř. s., nebyly splněny zákonem předpokládané podmínky, neboť v řízení o kasační stížnosti nebyla stěžovatelka úspěšná ani částečně.

[22] Nejvyšší správní soud současně rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost, a to na základě § 10 odst. 3 *in fine* zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle kterého soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut.

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

V Brně dne 17. dubna 2024

Mgr. Radovan Havelec

pokračování

předseda senátu