



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatelky: **L. H.**, zastoupena Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrkyni: **vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1 – Malá Strana, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vlády České republiky ze dne 15. 3. 2020, o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, ve znění pozdějších změn, o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2020, čj. 15 A 49/2020-92,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti výroku I. a II. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2020, čj. 15 A 49/2020-92, **s e o d m í t á .**
- II. Ve zbytku **s e** kasační stížnost **z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 15. 3. 2020 odpůrkyně podle § 11 odst. 1 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o ochraně státních hranic“), a ve smyslu čl. 28 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, z 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) vydala opatření obecné povahy o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, které bylo schváleno usnesením odpůrkyně č. 221 (dále jen „opatření obecné povahy z 15. 3. 2020“).

[2] Opatření obecné povahy z 15. 3. 2020 bylo následně několikrát změněno; buď byla dílčím způsobem změněna stanovená regulace (nevýznamně opatřením obecné povahy z 16. 3. 2020; ve větším rozsahu bodem I. opatření obecné povahy ze 4. 5. 2020), nebo byla prodloužena dříve stanovená platnost o další časový úsek (opatřením obecné povahy z 1. 4. 2020, opatřením obecné

povahy z 23. 4. 2020), resp. bylo vydáno totožné opatření, avšak v jiném režimu, tj. podle čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu (bod II. opatření ze 4. 5. 2020).

[3] Návrhem doručeným městskému soudu 6. 5. 2020 se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy z 15. 3. 2020, ve znění opatření obecné povahy z 16. 3. 2020, 1. 4. 2020, 23. 4. 2020, 4. 5. 2020. Navrhovatelka tvrdila, že napadené opatření obecné povahy zasahuje do jejích práv na výkon povolání a rodinný život, neboť je nucena namísto hraničního přechodu Rožany - Sohland použít vzdálenější hraniční přechod u Horního Jindřichova (část města Rumburk). Namítala, že je dotčena na svých právech tím, že jsou uzavřeny jiné přechody, resp. že není možné hranice překročit mimo stanovené přechody. Omezena je také v důsledku toho, že opatřením obecné povahy odpůrce je zakázáno překročit hranice v noci mezi 23:00 hod. a 05:00 hod. Namítala nezákonnost napadeného opatření obecné povahy, kterou spatřovala v tom, že opatření nebylo vůbec vydáno zákonem stanoveným postupem, je v rozporu se zákonem, je nepřiměřené a nelegitimní. Poukázala na ústavní zakotvení svobody pohybu a pobytu, jakož i na zakotvení tohoto práva v mezinárodních úmluvách.

[4] Dne 27. 5. 2020 navrhovatelka návrh doplnila. Uvedla, že 25. 5. 2020 bylo usnesením odpůrkyně č. 570 schváleno opatření obecné povahy o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic s účinností od 26. 5. 2020, 00:00 hod., do 13. 6. 2020, 23:59 hod., na pozemní hranici se Spolkovou republikou Německo a Rakouskou republikou a vzdušné hranici. Bodem II. tohoto opatření obecné povahy bylo zrušeno opatření obecné povahy odpůrkyně o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic ze 4. 5. 2020. Podle navrhovatelky opatření obecné povahy z 25. 5. 2020, přestože tak není na titulní straně výslovně označeno, je změnou původně napadeného opatření obecné povahy z 15. 3. 2020. Navrhovatelka tak setrvala na svém návrhu. Dále však uvedla, že pokud by městský soud dospěl k závěru, že se jedná o samostatné opatření obecné povahy (nikoli o změnu již napadeného opatření, jejíž zákonnost soud přezkoumá společně s původně napadeným opatřením obecné povahy), navrhla rozšíření svého návrhu tak, aby soud zrušil také opatření obecné povahy z 25. 5. 2020.

[5] V rámci repliky z 6. 6. 2020 navrhovatelka opětovně rozšířila svůj návrh o opatření obecné povahy z 5. 6. 2020 schválené usnesením odpůrkyně č. 606. Tímto opatřením odpůrkyně dočasně znovuzavádí ochranu vnitřních hranic České republiky, tentokrát však pouze na vzdušné, nikoli pozemní hranici. Navrhovatelka přesto namítala dotčení svých práv jako přeshraniční pracovnice. Jelikož i toto opatření považovala za změnu původního opatření z 15. 3. 2020, setrvala opět na svém původním návrhu s tím, že pokud by městský soud dospěl k závěru, že se jedná o samostatné opatření obecné povahy (nikoli o změnu již napadeného opatření, jejíž zákonnost soud přezkoumá společně s původně napadeným opatřením obecné povahy), navrhla rozšíření svého návrhu tak, že aby soud zrušil také opatření obecné povahy z 5. 6. 2020.

[6] Městský soud napadeným usnesením rozhodl tak, že výrokem I. nepřipustil změnu návrhu navrženou navrhovatelkou v podání z 27. 5. 2020, kterou se domáhala, aby soud zrušil také opatření obecné povahy odpůrkyně z 25. 5. 2020; výrokem II. nepřipustil změnu návrhu, navrženou navrhovatelkou v podání z 6. 6. 2020, kterou se domáhala, aby soud zrušil opatření obecné povahy odpůrkyně z 5. 6. 2020; výrokem III. odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrkyně z 15. 3. 2020, o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, ve znění opatření obecné povahy z 16. 3. 2020, z 1. 4. 2020, z 23. 4. 2020 a ze 4. 5. 2020; výrokem IV. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení; a výrokem V. vrátil navrhovatelce zaplacený soudní poplatek za podaný návrh ve výši 5 000 Kč.

[7] Městský soud vyšel z toho, že pokud bylo opatření obecné povahy výslovně zrušeno (a je tak neplatné), nebo je neplatné z důvodu zániku jeho platnosti ze zákona nebo z důvodu

pokračování

zániku jeho platnosti uplynutím doby, na kterou bylo vydáno, neexistuje předmět řízení, o němž by soud mohl rozhodnout, a je tak nutno návrh odmítnout z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení. Městský soud dospěl k závěru, že ke dni vydání nyní napadeného usnesení již neexistovalo žádné opatření obecné povahy, kterým by byla zavedena ochrana státních (vnitřních) hranic ve smyslu § 11 zákona o ochraně státních hranic. Opatření obecné povahy buď byla výslovně zrušena odpůrkyní, nebo skončila jejich stanovená platnost (tj. pozbyly platnosti). Návrh proto odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. S odkazem na závěry Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu městský soud ještě uvedl, že zákonná právní úprava neumožňuje soudu, aby posuzoval zákonnost již neexistujícího opatření obecné povahy a případně deklaroval jeho nezákonnost, jako je tomu v řízení o ochraně před nezákonným zásahem podle § 87 odst. 2 s. ř. s.

[8] K návrhům na změnu návrhu městský uvedl, že opatření obecné povahy z 25. 5. 2020 bylo zrušeno opatřením obecné povahy z 5. 6. 2020, které pak pozbylo platnosti uplynutím 30. 6. 2020. Bylo by proto zbytečné připustit změnu návrhu při vědomí, že ve věci nebude možné meritorně rozhodnout. Nadto by navrhovatelka nemohla být těmito posledními dvěma opatřeními obecné povahy ani dotčena na svých právech. Tvrdila totiž zásah do svých práv na výkon povolání a rodinný život spočívající jednak v tom, že byla nucena namísto hraničního přechodu Rožany u Šluknova použít vzdálenější hraniční přechod, a jednak v zákazu překročit hranice v noci (tj. mezi 23 hodinou a 5 hodinou ráno). K uvedeným omezením však již opatřeními obecné povahy z 25. 5. 2020 (s účinností tohoto opatření bylo možné vnitřní hranice překračovat 24 hodin denně v místech uvedených v příloze tohoto opatření obecné povahy, včetně hraničního přechodu Rožany – Sohland, který navrhovatelka využívala), ani z 5. 6. 2020 (došlo k faktickému zrušení dočasně zavedené ochrany vnitřních hranic na pozemních hranicích s Rakouskem a Německem) nedocházelo. Proto by bylo nutno konstatovat zjevný nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatelky a návrh také odmítnout. Městský soud z těchto důvodů změny návrhu nepřipustil.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[9] Navrhovatelka (dále „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost, již se domáhá zrušení výroků I., II., III. a souvisejícího výroku IV. Uvedla, že kasační stížnost podává podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[10] Předně namítla, že městský soud ve vztahu k opatřením obecné povahy z 5. 6. a 12. 6. 2020 (pozn. NSS: stěžovatelka zřejmě měla na mysli opatření z 25. 5. a 5. 6. 2020) nesprávně konstatoval, že není danými opatřeními dotčena. Navíc bez toho, aby jí umožnil reagovat na toto předběžné zhodnocení soudu. Má za to, že pokud se jí jako přeshraniční pracovnice týkají hraniční kontroly prováděné Policií České republiky, je dotčena ve svých právech. Městský soud se tímto dopustil vady řízení, která má za následek nezákonnost rozhodnutí (návrh měl být věcně projednán, případně měl soud nejprve stěžovatelku alespoň vyzvat, aby návrh doplnila, pokud se domníval, že není věcně projednatelný).

[11] Dále stěžovatelka uvedla, že městský soud nesprávně posoudil otázku, zda opatření obecné povahy z 25. 5. a z 5. 6. 2020 byla samostatnými opatřeními či se materiálně jednalo o změny (novelizace) opatření z 15. 3. 2020. V tomto směru odkázala na své podání z 27. 5. 2020 a z 6. 6. 2020 (pozn. NSS: v těchto podáních stěžovatelka tvrdila, že opatření z 25. 5. a z 5. 6. 2020 byly změnami opatření z 15. 3. 2020). Změna opatření obecné povahy nemá podle stěžovatelky samostatnou existenci v tom smyslu, že by bylo možné novou změnou přijmout úpravu či zrušit předchozí změnu. Vždy se přijímá změna opatření obecné povahy jako celku. Městský soud se podle stěžovatelky měl z vlastní iniciativy zabývat otázkou, zda je odpůrce v režimu zákona o ochraně státních hranic oprávněn vydávat změny svých opatření. Pokud

se k této otázce výslovně nevyjádřil, dospěl evidentně k závěru, že takto odpůrce postupovat může. Podle stěžovatelky to ale tak jisté není a Nejvyšší správní soudu by se k této otázce měl vyjádřit. Pro tento výklad svědčí jednodušší možnost soudního přezkumu, neboť je-li napadáno původní opatření, a změny je pouze modifikují, není tak nutno měnit podaný návrh či jej dokonce podávat znovu.

[12] Stěžovatelka dále namítla, že městský soud měl připustit změnu návrhu na zásahovou žalobu a v řízení pokračovat. Nic totiž nebrání tomu, aby se v případě, kdy je napadené opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem zrušeno, stěžovatelka mohla domáhat ochrany svých práv prostřednictvím jiného návrhového typu, a to žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. Pokud městský soud nerozhodl ve věci samé v době účinnosti některého z napadených opatření, měl nejprve stěžovatelku vyzvat a změnu žaloby v tomto smyslu připustit. Možnost takové změny návrhového typu stěžovatelka odůvodňuje odkazy na rozhodovací praxi Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a městského soudu.

[13] Závěrem stěžovatelka městskému soudu vytká, že selhal ve své roli ochránce práv a svobod. Ač si totiž byl vědom, že platnost opatření odpůrkyně skončí uplynutím 30. 6. 2020, neboť do tohoto data nebylo vydáno další opatření, které by jeho platnost prodloužilo, neposoudil námitky stěžovatelky a nerozhodl ve věci samé, nýbrž počkal ještě další dva dny a návrh(y) odmítl. Stěžovatelka v tomto spatřuje alibismus městského soudu. V této souvislosti též připomněla, že Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb., jež je součástí ústavního pořádku, má za cíl chránit konkrétní a účinná práva a nikoli práva teoretická nebo iluzorní (Kníže Hans-Adam II. lichtenštejnský proti Německu [velký senát], č. 42527/98, § 45, ESLP 2001-VIII).

[14] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Další podání stěžovatelky (z 4. 8. 2020, 4. 9. 2020 a z 30. 11. 2020 a 16. 12. 2020) neobsahují žádnou argumentaci, která by byla z pohledu projednávané věci relevantní. Obsahují jen různá tvrzení zpochybňující závažnost nemoci covid-19.

[16] Odpůrkyně ve svém vyjádření poukázala na obtížnou srozumitelnost kasační stížnosti doprovázenou různými nepřesnostmi. Stěžovatelka vedle toho, že opakuje argumentaci, kterou uplatňovala v řízení před městským soudem, přichází s návrhem na změnu návrhu na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Mění také důvody, o které opírá svoji návrhovou legitimaci. Uplatňuje tedy jiné důvody, než které uplatnila v řízení před městským soudem. Ke kasační stížnosti v části směřující proti odmítnutí návrhu odpůrkyně nad rámec toho ještě uvedla, že v této části je kasační stížnost nepřipustná, neboť napadená opatření obecné povahy o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic (včetně opatření obecné povahy z 25. 5. 2020 a z 5. 6. 2020) byla zrušena nebo zanikla před rozhodnutím městského soudu, stěžovatelka proto nemůže být těmito opatřeními žádným způsobem zkrácena ani dotčena na svých právech, a nemůže se tak domáhat jejich zrušení. Právní úprava též neumožňuje vydávat ohledně zrušeného opatření obecné povahy deklaratorní rozhodnutí. Pro případ, že soud dospěje k závěru o připustnosti kasační stížnosti v této části, považuje odpůrkyně kasační stížnost za nedůvodnou, neboť napadená opatření představují ústavně konformní omezení svobody pohybu.

[17] Dále odpůrkyně vyjádřila souhlas s hodnocením městského soudu ohledně toho, že stěžovatelka nebyla dotčena opatřeními obecné povahy ze dnů 25. 5. a 5. 6. 2020. Nakonec odkázala na rozhodnutí Ústavního soudu, jakož i zdejšího soudu, z nichž dovozuje nepřipustnost

pokračování

změny návrhu na zrušení opatření obecné povahy na zásahovou žalobu, a to především proto, že opatření obecné povahy nepředstavuje přímý zásah do stěžovatelčinych práv.

[18] Odpůrkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako celek odmítl jako nepřijatelnou, příp. zamítl jako nedůvodnou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.A Kasační stížnost proti výrokům o nepřipuštění změny návrhu

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti proti výrokům I. a II. usnesení městského soudu, kterými nebyla připuštěna změna návrhu.

[20] Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. *může žalobce (navrhovatel) 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 téhož ustanovení *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.*

[21] Podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. *s je kasační stížnost dále nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení.*

[22] V současné judikatuře správních soudů není sporu o tom, že navrhovatel (žalobce) může postupem podle § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení (např. rozsudek NSS z 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100, body 46 a násl.). O připuštění či nepřipuštění změny návrhu rozhoduje soud usnesením (§ 95 odst. 2 o. s. ř.). Soud může připustit změnu návrhu i při jednání (§ 95 odst. 1 věta druhá o. s. ř.), avšak stále tak musí učinit formálně usnesením, jež v takovém případě vyhlásí (§ 55 odst. 1 s. ř. s., resp. § 168 odst. 1 o. s. ř.). Kasační stížnost však proti usnesení o (ne)připuštění změny návrhu přípustná není, neboť jde o usnesení, kterým se upravuje vedení řízení (rozsudek NSS z 30. 6. 2021, čj. 3 As 2/2021-48, bod 72).

[23] Usnesení o (ne)připuštění změny návrhu sice neupravuje záležitosti ryze procesního rázu. Toto rozhodnutí totiž do značné míry určuje, jak bude vypadat konečné rozhodnutí, neboť se jím mění předmět řízení. Přesto však žádného účastníka bezprostředně nezkracuje v jeho právech, neboť k tomuto zásahu může dojít až rozhodnutím, kterým se řízení končí. Námitky proti (ne)připuštění změny návrhu jako jiné vadě řízení před soudem proto lze uplatnit v kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu. Teprve v rámci posouzení zákonnosti tohoto rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumá též průběh řízení, který tomuto rozhodnutí předcházel, vč. případného (ne)připuštění změny návrhu. Shledá-li takovou vadu s vlivem na zákonnost, konečné rozhodnutí i jen z tohoto důvodu zruší. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze 17. 1. 2008, čj. 1 Aps 3/2006-69, č. 1590/2008 Sb. NSS, uvedl, že „[k]rajský soud tím, že změnu žalobního petitu nepřipustil, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, a rozhodnutí krajského soudu by mohlo být již jen z tohoto důvodu zrušeno.“

[24] Usnesení o (ne)připuštění změny návrhu není třeba v takovém případě formálně rušit či jinak odstraňovat, neboť o změně návrhu soud může rozhodnout opětovně. Toto usnesení netvoří překážku věci pravomocně rozhodnuté (rozsudek Nejvyššího soudu z 25. 4. 2012, sp. zn. 29 Cdo 3084/2011). Soud tedy takovým usnesením není vázán, což je významný argument pro závěr, že jde o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení; k tomu viz usnesení rozšířeného senátu NSS z 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS, bod 23, ze kterého plyne, že „[v] případě usnesení, jímž se toliko upravuje vedení řízení, jde v zásadě jen o rozhodnutí, u nichž zabrazení

možnosti podat proti nim kasační stížnost stěžovatele v jeho právech účastníka řízení nikterak nezkracuje. Jde vesměs o rozhodnutí méně významná, která nezavazují ani soud, protože je může změnit.“ Tímto způsobem ostatně Nejvyšší správní soud v nedávné době již několikrát postupoval. V rozsudku z 9. 4. 2020, čj. 7 As 440/2019-18, bodě 28, zavázal městský soud, aby v dalším řízení posoudil návrh na změnu petitu optikou závazného právního názoru vysloveného v kasačním rozsudku. Nebo v rozsudku z 9. 6. 2020, čj. 1 Afs 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS, v bodě 43, Nejvyšší správní soud přímo zavázal městský soud, aby připustil změnu žalobního typu.

[25] Přípustnost kasační stížnosti proti takovým usnesením nemůže založit ani nesprávné poučení krajského (městského) soudu, že kasační stížnost je přípustná (viz k tomu usnesení NSS z 25. 11. 2004, čj. 3 Ads 37/2004-36, č. 737/2006 Sb. NSS).

[26] Nejvyšší správní soud tedy s odkazem na § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. kasační stížnost proti výroku I. a II. podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl.

[27] Postupoval tedy ve shodě s názorem vysloveným v rozsudku NSS čj. 3 As 2/2021-48. Byl si současně vědom toho, že v některých jiných rozsudcích Nejvyšší správní soud sice také vyšel z toho, že výrok o nepřipustění změny návrhu nelze samostatně napadnout a kasační stížnost jako opravný prostředek proti němu není přípustná, avšak tento závěr se neprojevil ve výroku rozsudku v podobě odmítnutí kasační stížnosti v této části (například rozsudek z 16. 3. 2021, čj. 5 As 160/2020-66). Pro tuto formální odlišnost však nebylo na místě předkládat věc k posouzení rozšířenému senátu.

III.B Kasační stížnost proti výroku o odmítnutí návrhu

[28] Kasační stížnost proti výroku o odmítnutí návrhu (výroku III.) je přípustná. Přípustná je i kasační stížnost proti výroku IV. o nákladech řízení. V této části odpůrkyně nesprávně poukazuje na § 104 odst. 2 s. ř. s. („Kasační stížnost, která směřuje **jen** proti výroku o nákladech řízení ... je nepřipustná.“). Stěžovatelka totiž nenapadla výlučně výrok o nákladech řízení, jenž je ze své podstaty výrokem akcesorickým, tj. závislým na výroku hlavním (zde výroku III. o odmítnutí návrhu), ale především výrok hlavní. V takovém případě je kasační stížnost směřující (též) proti výroku o nákladech řízení přípustná za předpokladu, že je přípustná alespoň jedna kasační námitka směřující do výroku hlavního (usnesení rozšířeného senátu NSS z 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS, a na něj navazující usnesení rozšířeného senátu z 26. 3. 2020, čj. 9 Afs 271/2018-52, č. 4024/2020 Sb. NSS).

[29] Nepřípustnost kasační stížnosti by nezakládala ani skutečnost, že napadená opatření obecné povahy o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic byla zrušena nebo zanikla před rozhodnutím městského soudu. Odpůrkyně se tohoto důvodu nepřipustnosti dovolává nesprávně. Usnesení NSS z 26. 9. 2019, čj. 8 As 2/2018-73, ze kterého by takový závěr mohl být dovozován, byl totiž rozsudkem NSS z 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, bod 125, s přesvědčivou argumentací označen za exces, který nemohl narušit jinak stabilní rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu.

[30] Stěžovatelka uvedla, že kasační stížnost podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Je-li však kasační stížností napadeno usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu, přichází v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy namítaná nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu (nebo zastavení řízení). Tento důvod pak v sobě zahrnuje jak důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a), c) i d) s. ř. s. (viz rozsudek NSS z 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS).

pokračování

[31] Stěžovatelka v kasační stížnosti nenamítá nic proti základnímu důvodu, pro který městský soud návrh odmítl. Tímto důvodem byla skutečnost, že ke dni vydání usnesení městského soudu podle jeho názoru již neexistovalo žádné opatření obecné povahy, kterým by byla zavedena ochrana státních (vnitřních) hranic ve smyslu § 11 zákona o ochraně státních hranic. Podle městského soudu s účinností od 26. 5. 2020 již neexistovalo opatření z 15. 3. 2020, ve znění pozdějších změn, neboť v návaznosti na zrušení opatření ze 4. 5. 2020 bylo zneplatněno, resp. prodloužení jeho platnosti bylo zrušeno společně se zrušením opatření ze 4. 5. 2020. Vyšel tedy z toho, že jednotlivá opatření odpůrkyně přestala existovat, a to buď v důsledku jejich výslovného zrušení jiným (následujícím) opatřením odpůrkyně (opatření ze 4. 5. 2020 a opatření z 25. 5. 2020) nebo pozbytí platnosti plynutím času na základě toho, že obsahovala ustanovení o své časově omezené platnosti (opatření z 15. 3. 2020 a jej novelizující opatření z 16. 3. 2020, 1. 4. 2020 a 23. 4. 2020 a poslední opatření z 5. 6. 2020). Těmito závěry městského soudu se tedy Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť mu k tomu stěžovatelka nedala žádný prostor a nejde ani o otázku, kterou by se soud musel zabývat z moci úřední.

[32] Nezákonnost výroku o odmítnutí návrhu stěžovatelka ve výsledku odvozuje pouze od nezákonnosti výroků I. a II. o nepřipuštění změny návrhu, kam také směřuje většinu svých kasačních námitek. V této argumentaci tvrdí, že městský soud nezákonným rozhodnutím o nepřipuštění změny návrhu zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost výroku o odmítnutí návrhu. Takové kasační námitky jsou přípustné, neboť je lze podřadit pod důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz bod [30] tohoto rozsudku).

[33] Stěžovatelka konkrétně namítá, že městský soud ve vztahu k opatřením obecné povahy z 25. 5. a 5. 6. 2020 nesprávně konstatoval, že není danými opatřeními dotčena. Tento závěr městský soud učinil s odkazem na to, že těmito opatřeními již nedocházelo k omezením, od kterých stěžovatelka odvozovala svoji aktivní věcnou legitimaci (zásah do svých práv na výkon povolání a rodinný život spočívající jednak v tom, že byla nucena namísto hraničního přechodu Rožany u Šluknova použít vzdálenější hraniční přechod, a jednak v zákazu překročit hranice v noci mezi 23 hodinou a 5 hodinou ráno). Je třeba však dodat, že šlo o druhý a podpůrný důvod, pro který městský soud návrhy na změnu návrhu nepřipustil. Primárním důvodem byl závěr o neexistenci opatření obecné povahy, které by soud mohl učinit předmětem přezkumu, protože by bylo zcela zbytečné, aby soud formálně připustil změnu návrhu, který stejně nebude moci meritorně projednat (opatření z 25. 5. 2020 totiž bylo zrušeno opatřením z 5. 6. 2020, jehož platnost skončila dnem 30. 6. 2020). Tento důvod ovšem stěžovatelka nezpochybnila. Za této situace je ve vztahu k této kasační námitce plně aplikovatelný závěr plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž tento soud není povinen vypořádat se s každou jednotlivou námitkou uvedenou v kasační stížnosti, pokud rozhodnutí krajského soudu ob stojí i pouze na důvodech, které stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá (rozsudek ze dne 9. 6. 2016, čj. 9 Azs 84/2016-22).

[34] Stěžovatelka dále k otázce změny návrhu namítla, že městský soud měl připustit změnu na zásahovou žalobu a v řízení pokračovat. K této námitce soud předně uvádí, a tím současně reaguje na argumentaci odpůrkyně, že i tato kasační námitka je přípustná, neboť omezení v podobě zákazu nových právních důvodů plynoucí z § 104 odst. 4 s. ř. s., které požaduje, aby kasační důvody sledovaly žalobní body, nelze uplatnit u kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který lze z logiky věci namítat poprvé právě až v kasační stížnosti, neboť až v usnesení odmítnutí návrhu (zastavení řízení) se stěžovatel dozvídá důvody, na kterých takové usnesení stojí. Tato námitka ovšem není důvodná. Předně je třeba poukázat na rozsudek NSS z 21. 5. 2020, čj. 5 As 138/2020-80, č. 4033/2020 Sb. NSS, podle něhož opatření obecné povahy nelze poté, kdy je zrušeno správním orgánem, který ho vydal, považovat za nezákonný zásah správního orgánu, proti němuž by bylo možné se domáhat ochrany zásahovou žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s. Tento závěr platí nejen v situaci, kdy opatření obecné povahy zaniklo v důsledku jeho

zrušení, ale i v situaci, kdy jeho existence (tedy platnost) zanikla jinak. Pokud stěžovatelka nezpochybnila závěr městského soudu o zániku platnosti opatření obecné povahy, pak je třeba vyjít z uvedené judikatury a nelze po městském soudu požadovat, aby dával stěžovatelce prostor k podání návrhu na změnu návrhu, a aby městský soud takovou změnu připouštěl. Tato cesta soudní ochrany práv není schůdná. To ostatně potvrdil rozšířený senát v rozsudku z 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51, ve kterém se komplexně vyjádřil k možnostem soudní ochrany proti účinkům krizového opatření, které je jiným právním předpisem (nikoli tedy opatřením obecné povahy, jako je tomu v souzené věci). Přesto lze na jeho závěry podpůrně odkázat i v této věci. Uvedl, že normotvornou činnost ani samotné důsledky obecně formulované právní normy nelze považovat za zásah; to nelze obcházet ani tím, že by se za zásah označil nikoliv sporný právní předpis nebo jeho jednotlivé ustanovení, ale dopady (důsledky) takové normy na jednotlivce (bod 66 rozsudku). Výslovně tak odmítl závěry rozsudku městského soudu z 11. 11. 2020, čj. 14 A45/2020-141, s tím, že pojmovým znakem zásahové žaloby je konkrétní a dostatečně individualizované zkrácení na právech žalobce. Závěry městského soudu v odkazovaném rozsudku by byly pouze variacemi na abstraktní přezkum právních předpisů správními soudy v řízení o zásahové žalobě, čímž by se z této žaloby stala *actio popularis*. Rozšířený senát proto uzavřel, že důsledky či účinky přímo plynoucí z právního předpisu nemohou představovat přímé zkrácení na právech jednotlivce ve smyslu § 82 s. ř. s. (body 67–75 rozsudku). Nutno dodat, že stejně tomu tak je i v případě opatření obecné povahy.

[35] Další námitkou se stěžovatelka dovolávala své argumentace uplatněné v podáních z 27. 5. 2020 a z 6. 6. 2020, ve kterých tvrdila, že opatření z 25. 5. a z 5. 6. 2020 byly změnami opatření z 15. 3. 2020. Namítala, že městský soud nesprávně posoudil otázku, zda opatření obecné povahy z 25. 5. a z 5. 6. 2020 byly samostatnými opatřeními či se materiálně jednalo o změny (novelizace) opatření z 15. 3. 2020. Tato námitka je ovšem značně nejasná a není z ní zřejmé, proti jakému závěru městského soudu vlastně směřuje. Primárně přehlíží, že městský soud se touto otázkou vůbec nezabýval, a to z důvodu, že změnu návrhu nepřipustil ze zcela jiných důvodů. Tyto důvody stěžovatelka v úplnosti nenapadla (viz bod [33] tohoto rozsudku). Za této situace není na místě, aby se Nejvyšší správní soud zabýval dílčími otázkami uvedenými v této části kasační stížnosti, tedy otázkou povahy opatření z 25. 5. a z 5. 6. 2020, resp. otázkou, zda odpůrce vůbec může měnit opatření vydaná podle zákona o ochraně státních hranic. I v tomto ohledu totiž platí závěry plynoucí rozsudku čj. 9 Azs 84/2016-22, na které Nejvyšší správní soud odkazoval již výše.

[36] Závěrem stěžovatelka městskému soudu vytýkala, že selhal ve své roli ochránce práv a svobod. Podle stěžovatelky si totiž soud byl vědom, že platnost opatření odpůrkyně skončí uplynutím 30. 6. 2020, neboť do tohoto data nebylo vydáno další opatření, které by jeho platnost prodloužilo. Do tohoto data ovšem meritorně nerozhodl, nýbrž alibisticky počkal ještě další dva dny a návrh odmítl. Tato kritika není oprávněná. Stěžovatelka návrh podala 6. 5. 2020 a městský soud následně bez jakýchkoli průtahů činil úkony směřující k tomu, aby věc mohla být meritorně projednána, vyzval stěžovatelku k zaplacení soudního poplatku a poučil účastníky o jejich procesních právech (15. 5. 2020), obstaral vyjádření odpůrkyně (z 27. 5. 2020), které zaslal stěžovatelce k replice, kterou ta podala 3. 6. 2020. Stěžovatelka vedle repliky podala dva návrhy na změnu návrhu (z 25. 5. a 5. 6. 2020). Všechna tato podání byla bez prodlení zaslána odpůrkyni na vědomí, která se k nim dne 16. 6. 2020 opět vyjádřila.

[37] Podle § 101d odst. 2 poslední věty s. ř. s. je soud povinen o návrhu na zrušení opatření obecné povahy rozhodnout do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu. Tato lhůta v dané věci překročena nebyla. Z postupu městského soudu nevyplývá jakýkoli náznak toho, že by snad kalkuloval s tím, že opatření obecné povahy z 5. 6. 2020 již nebude prodlouženo či nahrazeno, jako tomu bylo u opatření předchozích. Nejvyšší správní soud tedy žádnou procesní vadu v postupu městského soudu neshledal. Na okraj pak dodává, že i kdyby v průběhu řízení před

pokračování

městským soudem došlo k procesní vadě, muselo by jít o takovou vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Jen taková vada může vést k zrušení rozhodnutí. Takovou vadou by mohlo být nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí jen tehdy, pokud by po zrušení napadeného rozhodnutí ještě mohl městský soud rozhodnout jinak. Pakliže z důvodu plynutí času již soud určitým způsobem rozhodnout nemůže, pak by na tom nic nezměnil ani případný kasační zásah Nejvyššího správního soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost nebyla v části směřující proti výrokům I. a II. usnesení městského soudu přípustná, a proto kasační stížnost v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s.; v části. Ve zbylé části směřující proti výrokům III. a IV. usnesení městského soudu byla kasační stížnost nedůvodná, a proto ji soud podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. v tomto rozsahu zamítl.

[39] Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta. Ve vztahu k části, v níž byla kasační stížnost odmítnuta, proto nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[40] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyni, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

[41] Z obou výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně 16. září 2021

Petr Mikeš
předseda senátu