



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudkyně zpravodajky Mgr. Sylvy Šiškeové a soudce JUDr. Tomáše Langáška v právní věci navrhovatelky: **Mgr. V. Z., Ph.D.**, zastoupené Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, zastoupeného JUDr. Jiřím Kindlem, M. Jur., Ph.D., advokátem, sídlem Křížovnické náměstí 193/2, Praha 1, týkající se návrhu na zrušení mimořádných opatření odpůrce ze dne 6. 4. 2020, č. j. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAM a č. j. MZDR 15190/2020-3/MIN/KAN, o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2020, č. j. 5 A 43/2020 – 62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost navrhovatelky proti výroku I usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2020, č. j. 5 A 43/2020 – 62, **se odmítá**.
- II. Ve zbytku **se** kasační stížnost navrhovatelky **zamítá**.
- III. Navrhovatelka **ne má** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Odpůrci **se nepřiznávají** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Navrhovatelka podala dne 8. 4. 2020 Městskému soudu v Praze návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 6. 4. 2020, č. j. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN, omezujícího volný pohyb (dále též „první mimořádné opatření“) a mimořádného opatření odpůrce z téhož dne, č. j. MZDR 15190/2020-3/MIN/KAN, zakazujícího prodej zboží a služeb (dále též „druhé mimořádné opatření“). *In eventum* navrhla vyslovení nicotnosti mimořádných opatření. Domáhala se také vydání předběžného opatření.

[2] Dne 27. 4. 2020 požádala navrhovatelka městský soud o změnu návrhu. Navrhla, aby městský soud nově určil, že zásah do jejích práv v důsledku vydání prvního i druhého mimořádného opatření byl nezákonný. K tomu odkázala na usnesení městského soudu ze dne 26. 3. 2020, č. j. 10 A 35/2020 – 52, jímž ji soud v obdobné procesní situaci vyzval ke změně návrhu na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Městský soud v záhlaví uvedeným usnesením výrokem I nepřipustil změnu návrhu ze dne 27. 4. 2020, výrokem II odmítl návrh na zrušení obou napadených mimořádných opatření, výrokem III rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, a výrokem IV vrátil navrhovatelce zaplacený soudní poplatek.

[4] V odůvodnění městský soud uvedl, že nepřipustil změnu žalobního typu v souladu s § 95 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), neboť výsledky dosavadního řízení nemohou být podkladem pro řízení o změněném výroku. Městský soud odkázal na svůj rozsudek ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 – 111, podle něhož je v této věci správným žalobním typem návrh na zrušení opatření obecné povahy, vůči němuž je zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. subsidiární.

[5] Městský soud uvedl, že některá mimořádná opatření byla v mezidobí nahrazena jinými mimořádnými opatřeními a některá byla zrušena rozhodnutím soudu. V posuzované věci tak odpadl předmět řízení a tento nedostatek je neodstranitelný, proto soud návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[6] V kasační stížnosti proti výrokům I a II rozsudku městského soudu uplatnila navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Je přesvědčena, že městský soud měl připustit změnu žalobního petitu na zásahovou žalobu nebo stěžovatelce umožnit rozšířit žalobu o opatření, kterými byla napadená mimořádná opatření nahrazena, a v řízení pokračovat. Stěžovatelka upozornila městský soud na jeho usnesení ze dne 26. 3. 2020, č. j. 10 A 35/2020 – 52, v němž takto postupoval. S touto argumentací se městský soud nevytýkal, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

[7] Stěžovatelka je přesvědčena, že správně navrhla změnu žalobního typu na zásahovou žalobu ve smyslu § 82 s. ř. s., která mohla subsidiárně sloužit k ochraně jejích práv. V opačném případě by byl znemožněn přezkum mimořádných opatření, která odpůrce v krátkých intervalech ruší a nahrazuje novými. Proto měl po zrušení napadených mimořádných opatření městský soud stěžovatelce umožnit podat deklaratorní zásahovou žalobu. Zde posuzovaná věc se přitom liší od situace v nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, neboť v odkazované věci navrhovatel nevyužil možnosti podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016 – 86, podle něhož může být nezákonným zásahem i dlouhotrvající územní opatření o stavební uzávěře. Případ stěžovatelky je k této věci analogický a městský soud jej měl posoudit v rámci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[8] Podle stěžovatelky zrušení opatření obecné povahy neznamená, že by osoby dotčené tímto opatřením nepotřebovaly přístup k soudu. Stěžovatelka si je vědoma, že rozsudek městského soudu ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 – 111, dospěl k závěru, že zásahovou žalobu za daných okolností využít nelze. V této věci však městský soud umožnil navrhovateli rozšířit návrh o obsahově totožná opatření obecné povahy, která byla účinná v době rozhodování soudu. Takový postup je podle stěžovatelky sice správný, ale nemusí za všech okolností zajistit projednání návrhu, a proto by mělo být možné bránit se proti zrušenému opatření cestou

pokračování

zásahové žaloby. Městský soud tedy podle stěžovatelky pochybil, pokud nepřipustil změnu návrhu na zásahovou žalobu ani neumožnil rozšířit návrh o opatření, kterými byla v řízení napadená opatření nahrazena, a návrh odmítl. Stěžovatelka odkázala na judikaturu podporující závěr, že správní soud nemůže odmítnout žalobu jen proto, že žalobce (navrhovatel) použil nesprávný žalobní typ.

[9] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost je z důvodu odpadnutí předmětu řízení nepřijatelná. Pokud by Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přípustnou, je odpůrce přesvědčen, že kasační stížnost proti výroku I napadeného usnesení není přípustná podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. Odpůrce podpořil názor městského soudu, že změna návrhu na zásahovou žalobu nebyla přípustná. Napadené usnesení je podle odpůrce dostatečně odůvodněné.

[10] Stěžovatelka dne 3. 6. 2020 v replice k vyjádření odpůrce uvedla, že již není vyhlášen nouzový stav, avšak práva jednotlivců jsou nadále omezována. Odpůrce se k jejímu návrhu vyjadřuje pouze poukazem na zrušení napadených opatření, jako by spoléhal na to, že správní soudy nestihnou mimořádná opatření přezkoumat, pokud budou rychle rušena a nahrazována novými.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Napadá-li však kasační stížnost rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu, přichází z povahy věci v úvahu pouze důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[12] Kasační námitky lze shrnout do dvou okruhů. Stěžovatelka v první řadě nesouhlasí s tím, že městský soud nepřipustil změnu návrhu na zrušení opatření obecné povahy na deklaratorní zásahovou žalobu. Dále stěžovatelka tvrdí, že po zrušení mimořádných opatření, která napadla, ji měl městský soud poučit o skutečnosti, že tato opatření byla nahrazena opatřeními novými, a umožnit jí adekvátně změnit návrh.

III.A Kasační stížnost proti výroku o nepřipuštění změny návrhu

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval přípustnost kasační stížnosti proti výroku I napadeného usnesení, kterým městský soud nepřipustil změnu návrhu. Obdobnou procesní situací se již Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně, mimo jiné též v rozsudku ze dne 16. 9. 2021, č. j. 8 As 113/2020 – 79, z jehož závěrů vyšel i v této věci.

[14] 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. v průběhu řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 – 100). O připuštění či nepřipuštění změny návrhu rozhoduje soud usnesením (§ 95 odst. 2 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 3 As 2/2021 – 48).

[15] Tímto postupem není navrhovatel zkrácen na svých procesních právech, neboť námitky proti rozhodnutí o (ne)připuštění změny návrhu může uplatnit v kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského (městského) soudu. Shledá-li Nejvyšší správní soud vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí, konečné rozhodnutí i jen z tohoto důvodu zruší (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 – 69, č. 1590/2008 Sb. NSS).

[16] 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 ze dne 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 (srov. bod [23] usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 – 64, č. 2116/2010 Sb. NSS). Popsaným způsobem ostatně Nejvyšší správní soud v nedávné době již několikrát postupoval. V rozsudku ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 440/2019 – 18, zavázal městský soud, aby v dalším řízení posoudil návrh na změnu petitu optikou závazného právního názoru vysloveného v kasačním rozsudku. V bodě [43] rozsudku z 9. 6. 2020, č. j. 1 Afs 22/2020 – 34, č. 4040/2020 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud přímo zavázal městský soud, aby připustil změnu žalobního typu.

[17] Přípustnost kasační stížnosti proti takovým usnesením nemůže založit ani nesprávné poučení krajského soudu, že kasační stížnost je přípustná (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, č. j. 3 Ads 37/2004 – 36, č. 737/2006 Sb. NSS), což však není případ zde posuzované věci, v níž městský soud stěžovatelku správně poučil o nepřipustnosti kasační stížnosti proti výroku I napadeného usnesení.

[18] Odkaz stěžovatelky na postup městského soudu ve věci skončené rozsudkem č. j. 10 A 35/2020 – 52 není případný, neboť toto rozhodnutí zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 – 100. Na rozdíl od městského soudu Nejvyšší správní soud dovodil, že soudní řád správní neumožňuje učinit výrok o nezákonnosti zrušeného opatření obecné povahy cestou deklaratorní zásahové žaloby. Ostatně již v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 – 80, č. 4033/2020 Sb., Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy nemůže být zároveň nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. a že se proti jeho vydání ani jeho důsledkům nelze bránit zásahovou žalobou. Judikatura v tomto směru je tedy ustálená a nevzbuzuje pochybnosti. Skutečnost, že se městský soud v napadeném usnesení nevypořádal s odkazem stěžovatelky na postup téhož soudu ve věci vedené pod sp. zn. 10 A 35/2020, nezaložila ani nepřezkoumatelnost napadeného usnesení.

[19] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost stěžovatelky v části směřující proti výroku I usnesení městského soudu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. a § 120 s. ř. s. Nejvyšší správní soud postupoval ve shodě s názorem vysloveným v rozsudku č. j. 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 nepřipuštění 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 ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 160/2020 – 66). Jen pro tuto formální odlišnost však nebylo namístě předkládat věc k posouzení rozšířenému senátu.

III.B Kasační stížnost proti výroku o odmítnutí návrhu

[20] Stěžovatelka je dále přesvědčena, že jí měl městský soud umožnit změnu návrhu na aktuálně platné a účinné opatření obecné povahy, a to tak, že jí městský soud měl o této možnosti poučit. Výrok II napadeného usnesení je proto podle stěžovatelky nezákonný.

[21] Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. „žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zabavení 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.“

pokračování

[22] Změna návrhu je změnou předmětu řízení, jímž disponuje navrhovatel – zde stěžovatelka. Bylo proto na ní, aby uplatnila příslušnou změnu návrhu a navrhla zrušení aktuálně platných a účinných mimořádných opatření odpůrce, což však neučinila. Z obsahu kasační stížnosti přitom neplyne, že tak stěžovatelka nemohla učinit bez vlastního zavinění. Je zapotřebí zdůraznit, že právní úprava v tomto ohledu výslovně nepočítá s aktivním přístupem soudu. Nejvyšší správní soud sice v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 – 63, č. 4184/2021 Sb. NSS, shledal jako přípustné a adekvátní, pokud městský soud upozornil navrhovatele na zrušení napadeného opatření a umožnil mu na to reagovat. To však neznamená, že je takový postup povinností soudu.

[23] V nyní posuzovaném případě městský soud stěžovatelku nepoučil a nevyzval ji k úpravě návrhu. Nejvyšší správní soud tento postup bez dalšího nepovažuje za vadu řízení. Správní soudnictví je mimo jiné ovládáno zásadou dispoziční a je zásadně na navrhovatelích, zda vůbec podá návrh a zda ho poté případně změní. V této souvislosti pak 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. Stěžovatelka návrh na změnu návrhu podala, ale domáhala se jím pouze změny žalobního typu na zásahovou žalobu.

[24] Na zrušení napadených mimořádných opatření a jejich nahrazení mimořádnými opatřeními novými tedy stěžovatelka nereagovala návrhem, aby městský soud přezkoumal nová (aktuálně účinná) mimořádná opatření. V tom se případ stěžovatelky odlišuje od věci rozhodnuté rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 – 44, č. 4060/2020 Sb. NSS, v níž se navrhovatelé aktivně domáhali přezkumu mimořádného opatření odpůrce, které nahradilo původně napadené mimořádné opatření. Za situace, kdy stěžovatelka žádala změnu návrhu na deklaratorní zásahovou žalobu, bylo zřejmé, že o zrušení původně napadených mimořádných opatření věděla. Její procesní pasivitu ve vztahu k možnosti žádat „záměnu“ přezkoumávaných opatření pak nelze přičítat městskému soudu. Povinností soudu není pro účely možného postupu podle § 95 odst. 1 o. s. ř. sledovat, kdy bylo jaké mimořádné opatření vydáno, do kdy platí, či jakým jiným opatřením bylo zrušeno nebo nahrazeno. Je proto primárně na aktivitě a bdělosti navrhovatele, aby se případně změny návrhu opakovaně legitimně domáhal.

[25] Za popsaného skutkového stavu nebylo nutné poučení ze strany soudu vůči stěžovatelce, která byla již v řízení před městským soudem zastoupena advokátem. Ten je jako právní profesionál znalý věci, včetně procesních kroků nezbytných ke změně návrhu, k níž měl navíc přiměřený časový prostor. Není zřejmé, na jakém základě měl městský soud připustit změnu návrhu na aktuálně platné a účinné mimořádné opatření odpůrce, pokud stěžovatelka takovou změnu vůbec nenavrhla. Poukazuje-li stěžovatelka v kasační stížnosti zcela obecně na rozsudek č. j. 1 Aps 3/2006 – 69, je nutno připomenout právní a především skutkové odlišnosti této věci, v níž žalobce od počátku řízení tvrdil, že nezákonný zásah spočívá v provádění daňové kontroly a setrval na tom i po ukončení kontroly s tím, že nadále trvají její důsledky, a proto navrhl změnu žalobního petitu.

[26] Nejvyšší správní soud nepochybně, že předpokladem účinné soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví je nepochybně i poučovací povinnost soudu, která ovšem není a nemůže být bezbřehá a především musí odpovídat konkrétním skutkovým okolnostem. Ty byly podrobně rozebrány shora a na jejich základě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud návrh stěžovatelky odmítl, aniž ji poučil o možnosti změny návrhu na nově vydaná mimořádná opatření odpůrce. Obdobnou procesní situaci se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 160/2020 – 66, přičemž z jeho odůvodnění vyšel i v této věci.

[27] Nejvyšší správní soud tedy neshledal pochybení městského soudu v tom, že stěžovatelku nepoučil o tom, že má možnost navrhnout změnu návrhu na zrušení mimořádných opatření

odpůrce tak, aby se předmětem soudního přezkumu stala aktuálně účinná mimořádná opatření. V dané procesní situaci bylo podání takového návrhu plně v dispozici stěžovatelky. Městský soud tak návrh stěžovatelky odmítl v souladu se zákonem.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost proti výroku II usnesení městského soudu není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty druhé zamítl. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné výdaje nad rámec běžné úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 7. října 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu