



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatele: **P. K.**, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha, o kasační stížnosti navrhovatele proti výrokům I. a II. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2020, č. j. 5 A 51/2020 - 27,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností navrhovatel (dále též „stěžovatel“) napadl výroky I. a II. v záhlaví označeného usnesení, jimiž Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) nepřipustil změnu návrhu, kterou se navrhovatel domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 4. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-10/MIN/KAN, namísto zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 9. 4. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-2/MIN/KAN (výrok I.), a návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 9. 4. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-2/MIN/KAN, odmítl (výrok II.); městský soud dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a že se navrhovateli vrací zaplacený soudní poplatek (výroky III. a IV.).

**II. Rozhodnutí městského soudu**

[2] Dne 29. 4. 2020 byl městskému soudu doručen návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 9. 4. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-2/MIN/KAN, kterým v souvislosti s epidemií nemoci COVID-19 dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zakázal všem osobám – s určitými výjimkami – „*pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště, bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének*“.

[3] Toto napadené mimořádné opatření představovalo podle navrhovatele nezákonné opatření obecné povahy, kterým odpůrce „*přímo ukládá navrhovateli nosit roušku či něco jiného na obličej, a to bez tobo, aby byly jakkoli předem zvaženy možné negativní dopady na zdraví navrhovatele, dokonce i bez tobo, aby stát roušky navrhovateli zajistil*“. Věcně vůči tomuto mimořádnému opatření navrhovatel nevznesl v podstatě žádné jiné argumenty než ty, které byly obsaženy v rozsudku městského soudu ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 - 111, na jehož odůvodnění odkázal; konkrétně se jednalo o překročení odpůrcovy „*věcné působnosti*“ (slovy městského soudu) k vydání napadeného mimořádného opatření v době vyhlášeného nouzového stavu.

[4] Dne 5. 5. 2020 bylo městskému soudu doručeno podání, kterým navrhovatel zaměnil svůj původní návrh – a to tak, že navrhl zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 4. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-10/MIN/KAN, namísto mimořádného opatření odpůrce ze dne 9. 4. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-2/MIN/KAN, které bylo prvně uvedeným opatřením zrušeno. Navrhovatelem uplatněnou změnu návrhu ve smyslu § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), za použití § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), však městský soud nepřipustil; mimořádné opatření odpůrce ze dne 30. 4. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-10/MIN/KAN, totiž již v mezidobí bylo zrušeno – a sice mimořádným opatřením odpůrce ze dne 4. 5. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN (výrok I.)

[5] S ohledem na tyto skutečnosti městský soud dále konstatoval, že neexistence návrhem napadeného mimořádného opatření ze dne 9. 4. 2020, které bylo v mezidobí zrušeno a nahrazeno jinými mimořádnými opatřeními odpůrce ze dne 30. 4. 2020 a ze dne 4. 5. 2020, představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, který brání dalšímu pokračování v řízení. Městský soud přitom poukázal na stávající judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejm. 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, a uzavřel, že nemůže zrušit mimořádné opatření odpůrce, která již bylo jednou zrušeno. Proto mu nezbylo, než návrh bez věcného projednání odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (výrok II.)

### III. Kasační stížnost, vyjádření odpůrce a replika stěžovatele

[6] Rozhodnutí městského soudu v rozsahu výroku I. a II. stěžovatel napadl kasační stížností, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Podle stěžovatele měl městský soud připustit změnu návrhu, neboť stěžovateli, do jehož práv bylo zasaženo opatřením obecné povahy, nelze znemožnit přístup k soudu jen proto, že před rozhodnutím o jeho návrhu bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno. To platí tím spíše, že mimořádná opatření vydávaná odpůrcem jako opatření obecné povahy v souvislosti epidemií nemoci COVID-19 byla opakovaně rušena a nahrazována novými opatřeními v řádu několika málo dní a jejich soudní přezkum byl prakticky znemožněn. Bylo proto namístě, aby městský soud buďto připustil změnu (rozšíření) návrhu o mimořádné opatření, kterým bylo původně napadené mimořádné opatření zrušeno a nahrazeno, anebo alespoň umožnil změnu návrhu na žalobu proti nezákonnému zásahu způsobenému v důsledku zrušeného mimořádného opatření; i ve správním soudnictví by mělo být umožněno měnit původní návrh podle § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. tak, aby v průběhu řízení bylo možno reagovat na změnu skutkového stavu; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 - 69, č. 1590/2009 Sb. NSS.

[8] Vedle těchto důvodů, které jsou převážně procesního charakteru, připomněl stěžovatel též základní věcný důvod, pro který považoval napadené mimořádné opatření odpůrce za nezákonné – a sice nedostatek pravomoci a působnosti odpůrce k vydání mimořádného

pokračování

opatření. Navíc zmínil nepřiměřenost tohoto opatření a jeho nedostatečné odůvodnění ze strany odpůrce, který k němu ani nevedl spis.

[9] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve zpochybnil její přípustnost, a to zejména ve vztahu k výroku I. napadeného usnesení, jímž městský soud nepřipustil změnu návrhu a rozhodl toliko o úpravě vedení řízení [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.]. Současně odpůrce zpochybnil i důvodnost kasační stížnosti, neboť je toho názoru, že městský soud nemohl připustit stěžovatelem požadovanou změnu návrhu, protože rovněž mimořádné opatření ze dne 30. 4. 2020 bylo zrušeno – a to mimořádným opatřením ze dne 4. 5. 2020. Změnu návrhu v tom smyslu, aby městský soud zrušil mimořádné opatření ze dne 4. 5. 2020 však stěžovatel neuplatnil, stejně tak jako neuplatnil změnu návrhu na zásahovou žalobu; ta navíc vůbec nebyla možná, jak potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 - 80, č. 4033/2020 Sb. NSS. Podle odpůrce nelze zaměňovat odmítnutí návrhu a údajné odmítnutí soudní ochrany, jejíž nezbytnou podmínkou je to, že napadené opatření obecné povahy trvá, resp. nebylo zrušeno. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl, případně ji jako nedůvodnou zamítl.

[10] V replice k vyjádření odpůrce stěžovatel poznamenal, že rozhodnutí v této věci bude mít zcela zásadní dopady na možnost bránit se u správního soudu před zásahy do základních práv prostřednictvím vydávání opatření obecné povahy ze strany ministerstva zdravotnictví.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Z hlediska posouzení přípustnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou, resp. argumentací stěžovatele týkající se především nedostatku pravomoci a působnosti odpůrce k vydání mimořádného opatření, kterou založil primárně na závěrech rozsudku městského soudu ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 - 111, kterým městský soud vyhověl podanému návrhu a zrušil většinu napadených mimořádných opatření (výroky I. až IV.) s tím, že jimi odpůrce nikoli v malé míře zasáhl do základních práv a svobod, avšak nedisponoval dostatečnou „*věcnou působností*“ k jejich vydání, neboť vyhlášením nouzového stavu vláda „*přepnulá*“ na jiný právní režim, v němž pravomoc přijmout mimořádná krizová opatření náležela pouze vládě. K tomu Nejvyšší správní soud pouze pro pořádek připomíná, že svým nedávným rozsudkem ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63, zmíněný rozsudek městského soudu zrušil (mj. ve výrocích I. až IV.) a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení, protože chybně posoudil právě otázku pravomoci a působnosti Ministerstva zdravotnictví, tj. odpůrce, k vydání napadených opatření.

[13] Stručně shrnuto – podle odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 114/2020 - 63 (bod [153]) není podstatné, zda je aktuálně vyhlášen nouzový stav, nýbrž to, jaký je podstatný obsah přijatých opatření (okruh a rozsah zakazovaných

či omezovaných činností nebo nařizovaných aktivit), a podle něho je pak nutno posoudit, zda opatření spadají do zákonného zmocnění odpůrce a zda splňují podmínku proporcionality.

[14] V nyní posuzovaném případě proporcionalitu mimořádných opatření ani zákonné zmocnění odpůrce k jejich vydání vůbec městský soud neposuzoval; návrh bez věcného projednání odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podstatou věci je tedy toliko otázka, zda městský soud postupoval správně a v souladu se zákonem, když návrh stěžovatele výrokem II. odmítl dle uvedeného ustanovení s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Pokud jde o výrok I., kterým městský soud nepřipustil změnu návrhu ve smyslu § 95 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s. spočívající ve změně předmětu přezkumu, je potřeba poznamenat, že tento výrok samostatně napadnout nelze a kasační stížnost jako opravný prostředek proti němu není opravdu přípustná. Na druhou stranu nelze zcela pominout, že rozhodnutí o připuštění či nepřipuštění změny návrhu může podstatně ovlivnit výsledek řízení a dle názoru Nejvyššího správního soudu není důvod, aby stěžovateli nebylo umožněno své výhrady v tomto směru uplatnit v rámci kasační stížnosti proti rozhodnutí ve věci samé, resp. proti rozhodnutí, kterým bylo řízení skončeno.

[15] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že při přezkumu zákonnosti usnesení o odmítnutí návrhu nelze nepřezkoumat též průběh řízení, který tomuto rozhodnutí předcházel, vč. případného nepřipuštění změny návrhu; v daném případě to platí o to více, že na nepřipuštění změny návrhu je v podstatě navázán i důvod, pro který byl ve výsledku návrh odmítnut. Nejvyšší správní soud proto považoval kasační stížnost za přípustnou, přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu celé kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Důvodem odmítnutí návrhu stěžovatele 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 9. 4. 2020 nebylo zrušeno bez náhrady, ale bylo v relativně rychlém sledu nahrazeno dalšími mimořádnými opatřeními odpůrce upravujícími obsahově stejnou problematiku – tedy zákaz pohybu a pobytu na všech místech mimo bydliště bez roušky či jiného ochranného prostředku dýchacích cest, z něhož byly dány výjimky, které odpůrce postupně rozšiřoval např. pro pobyt dětí od dvou do sedmi let v mateřské škole a dětské skupině, pro osoby s poruchou intelektu, kognitivní poruchou či závažnou alterací duševního stavu, pro umělce při provádění autorského díla (viz mimořádné opatření ze dne 30. 4. 2020) anebo pro účastníky vzdělávání a pro osoby, kterým se pořizují fotografie v některých případech (viz mimořádné opatření ze dne 4. 5. 2020).

[18] 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., 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 nabízených 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 stěžovatel v původním návrhu

pokračování

nemohl napadnout mimořádné opatření ze dne 30. 4. 2020, neboť ještě nebylo vydáno. Nicméně podstatné je, že v době, kdy stěžovatel uplatnil u městského soudu změnu původního návrhu a navrhl zrušení mimořádného opatření ze dne 30. 4. 2020, bylo také toto opatření již zrušeno a bylo na stěžovateli, aby navrhl zrušení mimořádného opatření ze dne 4. 5. 2020 (pondělí). K tomu, aby tak stěžovatel učinil, měl 1 týden, neboť městský soud rozhodl dne 11. 5. 2020 (pondělí), což v kontextu všech okolností dané věci nepovažuje Nejvyšší správní soud za nepřiměřené a ve výsledku vylučující soudní ochranu.

[19] Jak přiléhavě poukázal odpůrce, nelze zaměňovat odmítnutí návrhu a vyloučení soudní ochrany stěžovatele. 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 shora zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 114/2020 - 63 (bod [106]): *„Je-li možné, aby žalovaný správní orgán (zde stěžovatel) i v průběhu řízení před soudem změnil, nabízel 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 době třídenní lhůty) 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.“*

[20] Obecně tedy platí, že za shora popsanych okolností je změna návrhu na zrušení opatření obecné povahy přípustná a akceptovatelná; to v zásadě respektoval též městský soud, který změnu návrhu nepřipustil nikoli proto, že by to obecně nebylo možné, ale proto, že stěžovatelem uplatněná změna již nebyla aktuální – i mimořádné opatření ze dne 30. 4. 2020 totiž bylo zrušeno, a to dokonce ještě předtím, než stěžovatel vůbec změnu návrhu uplatnil ve svém podání doručeném městskému soudu prostřednictvím systému datových schránek dne 5. 5. 2020. V tento den již bylo platné a účinné mimořádné opatření ze dne 4. 5. 2020 a bylo na stěžovateli, resp. jeho zástupci, aby průběžně situaci sledoval, vyhodnotil toto další mimořádné opatření a případně uplatnil relevantní změnu návrhu. To stěžovatel neučinil a Nejvyšší správní soud považuje za podstatné, že v tomto ohledu v kasační stížnosti nijak konkrétně neargumentuje, pouze obecně namítá, že bylo na místě, aby městský soud připustil změnu návrhu a umožnil: (i) napadení aktuálního mimořádného opatření anebo (ii) alespoň podání tzv. zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s.

[21] Ad (ii) – opatření obecné povahy nemůže být zásahem a proti jeho vydání či důsledkům se nelze bránit tzv. zásahovou žalobou, což Nejvyšší správní soud potvrdil v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 - 80, č. 4033/2020 Sb. NSS, v němž vyšel z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, který aproboval závěr vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2018, č. j. 3 As 121/2017 - 51, byť některé výroky tohoto rozsudku zároveň zrušil (avšak z jiných důvodů). Podle tohoto rozsudku platí, že opatření obecné povahy nemůže být zároveň nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. a že proti jeho vydání či jeho důsledkům se nelze bránit zásahovou žalobou. Ústavní soud k tomu v uvedeném nálezu konstatoval: *„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 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. “*

[22] Námitka, že městský soud měl stěžovateli umožnit změnu návrhu na tzv. zásahovou žalobu je tedy nedůvodná, neboť procesní předpis upravující řízení před správními soudy vylučuje učinit výrok určující nezákonnost (již zrušeného) opatření obecné povahy prostřednictvím deklaratorní zásahové žaloby; shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100.

[23] Ad (i) – jde-li o nepřipuštění změny návrhu na aktuálně platné a účinné opatření obecné povahy, kterým v daném případě bylo mimořádné opatření ze dne 4. 5. 2020, je třeba v první řadě připomenout právní úpravu. Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. „žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zabíjení 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.“

[24] Z citovaného je zcela zjevné, že změna návrhu je změnou předmětu řízení, jímž disponuje navrhovatel – zde: stěžovatel. Bylo proto na něm, aby uplatnil adekvátní změnu návrhu a navrhl zrušení aktuálně platného a účinného mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2020, což neučinil. Z obsahu kasační stížnosti přitom neplyne, že tak nemohl učinit bez vlastního zavinění – ať už proto, že o vydání tohoto mimořádného opatření nevěděl, např. z důvodu jeho nedostatečné publikace, nebo snad proto, že k tomu městským soudem nebyl vyzván a řádně poučen. Právní úprava (o. s. ř.) v tomto ohledu výslovně nepočítá s aktivním přístupem soudu; ten lze dovést 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.

[25] V nyní posuzovaném případě je situace opačná. Městský soud navrhovatele, resp. stěžovatele nepoučil a nevyzval ho k úpravě návrhu, což stěžovatel nijak konkrétně nerozporuje a Nejvyšší správní soud 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 stěžovatel sice učinil, avšak jen ve vztahu k mimořádnému opatření ze dne 30. 4. 2020. Na zrušení tohoto mimořádného opatření a jeho nahrazení mimořádným opatřením ze dne 4. 5. 2020 stěžovatel nereagoval a jeho procesní pasivitu nelze přičítat městskému soudu. Za situace, kdy již jednou stěžovatel změnu návrhu uplatnil, bylo z jeho předchozího procesního postupu zřejmé, že o této možnosti věděl a evidentně byl srozuměn s tím, že je třeba změnit návrh vždy v návaznosti na to, jak odpůrce změní, resp. zruší a vydá nové mimořádné opatření týkající se obecného zákazu pohybu a pobytu bez roušky nebo jiného ochranného prostředku dýchacích cest, z něhož postupně činil nejrůznější výjimky (viz bod [17]).

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že za tohoto skutkového stavu nebylo nezbytně nutné poučení stěžovatele, který byl zastoupen advokátem, tedy právním profesionálem znalým věci, vč. nutné změny návrhu, k níž měl přiměřený časový prostor (1 týden). V kasační stížnosti tuto

pokračování

skutečnost nijak nezpochybňuje a není zřejmé, na základě čeho vlastně měl městský soud připustit změnu návrhu na aktuálně platné a účinné mimořádné opatření odpůrce, když takovou změnu stěžovatel vůbec neuplatnil. A poukazuje-li v kasační stížnosti zcela obecně na rozsudek zdejšího soudu 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. Stěžovatel žádnou relevantní změnu návrhu neučinil, tudíž i jeho námitka týkající se nepřipuštění změny návrhu ze strany městského soudu je nedůvodná.

[27] Předpokladem účinné soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví je nepochybně i poučovací povinnost soudu, která ovšem není a nemůže být samoučelná 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 stěžovatele odmítl (výrok II.). Nic na tom nemění ani skutečnost, že současně rozhodl také o nepřipuštění změny návrhu (výrok I.). Pokud soud o připuštění či nepřipuštění změny návrhu nerozhodne samostatným procesním usnesením, jak předpokládá právní úprava (o. s. ř.), jde o vadu řízení; v daném případě však tato vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí městského soudu neměla.

[28] 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 jde 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 navrhovatelí, aby na svoji roli nerezignoval a změny návrhu se opakovaně legitimně domáhal).

## V. Závěr a náklady řízení

[29] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Odpůrci, jemuž by podle pravidla úspěchu náležela náhrada nákladů řízení, žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 16. března 2021

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu