



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **JUDr. Ing. A. Č.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 375/4, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2020, č. j. 11 A 52/2020 – 52,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2020, č. j. 11 A 52/2020 – 52, **se ruší a věc se mu v r a c í** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se navrhovatel (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále „městský soud“); tímto usnesením rozhodl městský soud tak, že 1) nepřipustil změnu návrhu, navrženou stěžovatelem v podání doručeném soudu dne 14. 5. 2020, kterou se domáhal zrušení mimořádného opatření žalovaného ze dne 11. 5. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-14/MIN/KAN, namísto zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN; 2) nepřipustil změnu návrhu, navrženou stěžovatelem v podání doručeném soudu dne 19. 5. 2020, kterou se domáhal zrušení mimořádného opatření žalovaného ze dne 18. 5. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-16/MIN/KAN, namísto zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN; 3) odmítl návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN.

[2] Stěžovatel se návrhem doručeným městskému soudu dne 6. 5. 2020, domáhal zrušení článku I. mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 4. května 2020, č. j. MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN, pro jeho nezákonnost. Podáním doručeným soudu dne 14. května 2020 s ohledem na postup odpůrce spočívající ve zrušení napadeného opatření obecné povahy a vydání nového mimořádného opatření, stěžovatel městskému soudu navrhl, aby rozhodoval i o zrušení navazujícího mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 11. května 2020, č. j. MZDR 15757/2020-14/MIN/KAN; následně, podáním ze dne 19. května z důvodu dalšího zrušení a přijetí nového opatření obecné povahy upravujícího stejnou problematiku navrhl stěžovatel další změnu návrhu a požadoval, aby soud rozhodoval i o dalším opatření obecné povahy odpůrce, a to v mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18. května 2020, č. j. MZDR 15757/2020-16/MIN/KAN. S ohledem na skutečnost, že matérie,

kteří se mimořádná opatření navrhovaná ke zrušení dotýkají, byla znovu nově upravena dalšími dvěma opatřeními obecné povahy vydanými odpůrcem, a to mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. května 2020, č. j. MZDR 15757/2020-18/MIN/KAN, a mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 25. května 2020, č. j. MZDR 15757/2020-19/MIN/KAN, stěžovatel opětovně navrhl změnu svého návrhu a upravil jeho petit dalším podáním doručeným soudu dne 1. června 2020, k němuž ale již soud při svém rozhodnutí nepřihlížel, když téhož dne vydal napadené rozhodnutí.

[3] Městský soud napadeným rozhodnutím návrh ve vztahu k původně napadenému - v čase zahájení řízení účinnému opatření obecné povahy - odmítl, a ve vztahu k dalším (novějším) mimořádným opatřeními odpůrce rozhodl, že změnu návrhu nepřipouští a k věcnému přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy nepřistoupil.

[4] Městský soud při posouzení věci postupoval *per* § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní podle § 95 odst. 1 a 2 občanského soudního řádu (žalobce může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení; soud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu).

[5] Městský soud dospěl k závěru, že mimořádná opatření vydávaná Ministerstvem zdravotnictví podle § 69 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, již byla městským soudem posouzena jako opatření obecné povahy, která se vydávají bez řízení o návrhu na opatření obecné povahy, takže nejde ani o situaci, kdy by výsledky dosavadního řízení mohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. Dle městského soudu opatření obecné povahy, která jsou v běhu času měněna, jako je tomu v tomto případě, vycházejí z určitého stavu a potřeby ochrany obyvatelstva a prevence před onemocněním COVID – 19 pro daný časový úsek, mající vliv na to, že některá ustanovení opatření jsou měněna v důsledku dané situace. Opatření obecné povahy může být soudem zrušeno proto, aby netrval stav, který z hlediska algoritmů přezkumu (viz rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 1/2005-98) neobstojí a postihuje adresáty opatření. Je-li opatření obecné povahy soudem zrušeno, znamená to jen, že se ruší dopady opatření do práv a povinností adresátů opatření, tedy i případná omezení. Rozhodnutí soudu o zrušení opatření obecné povahy však nemá přímý vliv na právní vypořádání satisfakce za způsobené dotčení práv navrhovatele či zásahu do jeho práv. Jelikož ze zrušeného napadeného opatření obecné povahy již netrvá zásah do práv navrhovatele, není soud oprávněn akademicky deklarovat jeho případnou nezákonnost po dobu jeho trvání, tím méně tuto nezákonnost považovat za trvající a přenesenou do nově vydaného opatření obecné povahy.

[6] Městský soud zdůraznil, že změnou původního návrhu se navrhovatel domáhá změny předmětu řízení, který však byl „původním“ návrhem ze dne 5. 5. 2020 vymezen zcela jednoznačně (návrhem bylo napadeno výlučně mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 4. 5. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN, a také dopad tohoto opatření po dobu jeho platnosti do práv navrhovatele). Výhrady vůči němu navrhovatel jen přenesl do dalších opatření návrhy na změnu původního návrhu. Dle městského soudu nelze připustit změnu návrhu spočívající v nahrazení původního předmětu řízení (napadeného OOP) jiným opatřením obecné povahy, neboť by šlo o jiný předmět přezkumu, částečně se sice prolínající, avšak účinný v jiném časovém a věcném rámci. Nelze aplikovat podmínku připuštění změny návrhu, že výsledky dosavadního řízení, které zde absentují, mohou být podkladem pro řízení o dalším opatření obecné povahy vydaném odpůrcem později. Za výsledek řízení jako podklad pro řízení o změněném návrhu nemůže být považováno návrhové tvrzení a nový předmět řízení – nové opatření obecné povahy - mimořádné opatření, byť by toto nové opatření pro jiné období převzalo některá stejná omezení práv jako opatření původní. Odlišnost řízení ve věcech soudního přezkumu rozhodnutí o veřejných subjektivních právech a povinnostech oproti řízení podle

pokračování

občanského soudního řádu tak dle městského soudu nasvědčuje důvodu, proč zákonodárce institut změny návrhu v soudním řádu správním programově nezakotvil a ponechal jej na úvaze soudu pouze z hlediska přiměřenosti a období řízení; ty městský soud v této věci neshledal, proto změnu návrhu nepřipustil. Dodal, že pokud má navrhovatel v úmyslu brojit proti jakýmkoliv jiným, nově vydaným opatřením obecné povahy, nic mu nebrání v tom, aby tak učinil novým (samostatným) návrhem na jejich zrušení.

[7] Co se týče samotného návrhu na zrušení původně napadeného opatření odpůrce, městský soud konstatoval, že návrhem napadené opatření obecné povahy bylo v mezidobí nahrazeno jinými mimořádnými opatřeními odpůrce; je tedy zřejmé a mezi účastníky řízení nesporné, že uvedenými pozdějšími mimořádnými opatřeními pozbylo návrhem napadené mimořádné opatření platnosti a účinnosti. Městský soud proto postupoval dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. Městský soud poukázal na stávající judikaturu, podle níž zrušení napadeného opatření obecné povahy jiným k tomu příslušným orgánem představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení. Za této situace odpadne základní podmínka řízení, je tudíž dán důvod k odmítnutí návrhu; soud nemůže zrušit mimořádná opatření odpůrce, která již byla jednou zrušena.

[8] V kasační stížnosti proti usnesení městského soudu stěžovatel namítá nezákonnost napadeného usnesení dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Předně tvrdí, že napadené soudní rozhodnutí ve výrocích I. až III. vymezuje předmět rozhodování způsobem, který obsahově nekoresponduje s uplatněným předmětem řízení. Znění těchto výroků svědčí o nedůslednosti při rozhodování odrážející se v nesrozumitelnosti rozhodnutí, resp. nedostatku důvodů pro rozhodnutí.

[9] Stěžovatel především namítá, že 1) městský soud svým výrokem III. napadeného rozhodnutí rozhodl o odmítnutí návrhu na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 4. 5. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN (jako celku), navzdory tomu, že návrh nesměřoval vůči celému mimořádnému opatření, ale citované mimořádné opatření bylo napadeno pouze v rozsahu jeho článku I; 2) městský soud svým výrokem I. nepřipustil změnu návrhu navrženou v podání ze dne 14. května 2020 ve výroku specifikovanou jako změnu, kterou se navrhovatel dle výroku „*domáhal zrušení mimořádného opatření žalovaného ze dne 11. 5. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-14/MIN/KAN, namísto zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN*“, přitom z podání bylo jednoznačné, že navrhovanou změnou se stěžovatel nedomáhal zrušení novějšího mimořádného opatření „namísto“ původně napadeného, ale změna návrhu směřovala ke zrušení i novějšího mimořádného opatření **současně s** původně napadeným mimořádným opatřením v rozsahu jeho článku I. Městský soud tudíž nerozhodl o změně, které se stěžovatel skutečně domáhal, ale o změně, která v řízení uplatňovaná nebyla; obdobě je tomu i ve výroku II napadeného usnesení – i v tomto případě se stěžovatel navrhovanou změnou nedomáhal zrušení novějšího mimořádného opatření „namísto“ původně napadeného, ale změna návrhu směřovala ke zrušení všech, tj. původně napadeného i navazujících novějších mimořádných opatření, která byla v době probíhajícího řízení (srov. aktualizovaný návrh petitu, v němž jsou explicitně vyjmenována všechna mimořádná opatření, jejichž zrušení se domáhal).

[10] Městský soud nesprávně právně posoudil procesní podmínky vedení řízení, přičemž nesprávná interpretace a následná nesprávná aplikace ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. má za následek nezákonnost odmítnutí návrhu. Nezákonným je závěr městského soudu, kterým

dovozuje, že pozbytí platnosti a účinnosti napadeného opatření obecné povahy „představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení“. S tímto závěrem soudu se však nelze ztotožnit. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2020, č. j. 6 As 88/2020-44, který byl vydán v obsahově obdobné věci (jedná se o téhož odpůrce a o tentýž typ napadeného právního aktu vydaný v tomtéž období a na základě obdobných důvodů). Ten jednoznačně konstatoval, že odmítnutí návrhu v situaci, kdy napadené mimořádné opatření odpůrce bylo nahrazeno obsahově obdobným jiným opatřením, a to v časovém intervalu, který reálně bránil možnosti soudního přezkumu prvního opatření, je postupem nezákonným. Nejvyšší správní soud k takovému závěru dospěl při vědomí si svých předchozích judikатурních závěrů, které zánik opatření obecné povahy posuzovaly jako neexistenci podmínky řízení, tyto závěry však v současné situaci považoval za neaplikovatelné (viz bod 51 rozsudku NSS ze dne 4. června 2020, č. j. 6 As 88/2020-44), a to právě s ohledem na časovou omezenost vydaných mimořádných opatření odpůrce a jejich nahrazování novými opatřeními, která upravují stejnou problematiku.

[11] Dle stěžovatele se městský soud vůbec nevypořádal se skutečností, že odpůrce neustále přijímal další nová opatření, zakazující pohyb a pobyt bez ochrany dýchacích cest, a zrušoval opatření předchozí, přičemž kontinuita nově přijatých opatření s původně napadeným opatřením obecné povahy byla zřejmá a důvody, pro které se stěžovatel nezákonnosti dovolával (vyslovení nezákonnosti napadených opatření obecné povahy spočívajícího v překročení věcné působnosti odpůrce) nepominuly. Přezkum na sebe navazujících aktů veřejné moci v situaci, kdy byla zachována jejich kontinuita, není ve správním soudnictví vyloučen, přičemž v této souvislosti lze poukázat i na praxi Ústavního soudu ČR, který v případě toliko formální změny při zachování totožnosti obsahu přezkum navazujícího právního aktu (v daném případě obecně závazné vyhlášky) připustil (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02). Východiska, jimiž zdůvodnil tento postup, jsou použitelná i pro posouzení přípustnosti přezkumu zákonnosti navazujících opatření obecné povahy v této věci. Městský soud tak neměl přistoupit k odmítnutí návrhu a nepřipušštění změny návrhu v situaci, kdy sám dospěl k závěru, že původně napadené mimořádné opatření a na něj navazující mimořádná opatření (o které byl návrh rozšiřován) se „částečně prolínají“ (bod 10. napadeného rozhodnutí). Pokud totiž původně napadené mimořádné opatření odpůrce a další, postupnými změnami návrhu k zrušení navrhovaná mimořádná opatření, jsou v alespoň v podstatných částech shodná, kontinuita je zachována a materiálně tak zákaz pohybu a pobytu bez ochrany dýchacích cest pořád trval a nadále trvá, modifikovány jsou pouze jeho dílčí aspekty – rozsah situací, na které se povinnost ochrany nevztahuje. Předmět řízení a důvody, pro které se stěžovatel ochrany svých subjektivních práv domáhal, se nezměnily. Nelze se proto ztotožnit s tvrzením městského soudu v odůvodnění, dle kterého odlišnost předmětu řízení spočívá v „jiném časovém a věcném rámci“.

[12] Stěžovatel poukazuje na to, že městský soud mu odmítl poskytnout soudní ochranu před zásahem do subjektivních práv ze strany veřejné moci, přičemž této se nemůže dovolávat jiným způsobem. Tvrzení městského soudu, že právo na přístup k soudu není popřeno, protože nic nebrání proti nově vydaným opatřením obecné povahy podat nový samostatný návrh, je závěrem zcela neadekvátním. Městský soud při znalosti postupu odpůrce při vydávání mimořádných opatření si musel být vědom skutečnosti, že při jejich toliko několikanásobné účinnosti není schopen v žádném případě věcně rozhodnout o nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy před jeho zrušením nebo expirací. Odmítnutí věcného přezkumu opatření obecné povahy pouze z důvodu jeho zrušení za situace, kdy jeho účinky materiálně přetrvávají, tak *denegatio iustitiae* jednoznačně představuje. Samotná skutečnost, že napadená opatření odpůrce byla účinná toliko několik dní, nemůže mít za následek nemožnost přezkumu jejich zákonnosti ve správním soudnictví. Taková úvaha by vedla k absurdním závěrům, že veřejná moc může jakkoliv, i nezákonně, zasahovat do práv jednotlivců bez toho, že by odpovídala za nezákonnost svých

pokračování

opatření obecné povahy, pokud doba jejich účinnosti bude natolik omezena, že není fakticky možné soudně přezkoumat jejich (ne)zákonnost po dobu jejich platnosti, resp. účinnosti.

[13] Ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. dle stěžovatele představuje překážku přezkumu zákonosti opatření obecné povahy pouze za situace, že soudem bylo rozhodnuto o jeho zrušení. Napadené mimořádné opatření však bylo zrušeno pouze z vůle odpůrce po zahájení řízení, což v žádném případě nepředstavuje překážku *res indicatae* a nebrání věcnému projednání věci a přezkumu jeho zákonosti, a to i ve spojení s dalšími navazujícími opatřeními obecné povahy. Městský soud zrušení napadeného opatření obecné povahy jiným, k tomu příslušným orgánem, považuje za neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení. Poukazuje přitom na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010-98, nebo ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011-129. Tento odkaz městského soudu na rozhodovací praxi je ale odkazem nepřipadným, nedopadajícím na řešení věci. V daných řízeních se nejednalo o zrušení napadeného opatření obecné povahy samotným účastníkem řízení, tj. orgánem, který je vydal, ani nebyla současně nahrazena formálně novým, avšak materiálně svou povahou stejným opatřením s obdobnými účinky, v důsledku kterých namítaný zásah do subjektivních práv navrhovatele přetrvával. V případě stěžovatele tak městský soud postupoval nezákonně, když samotný akt zrušení opatření obecné povahy, vůči němuž původní návrh směřoval, ztotožnil se zánikem (neexistencí) předmětu řízení. Zrušení napadeného opatření obecné povahy samotným odpůrcem za současného jeho nahrazení dalším opatřením, v důsledku kterého zásah do subjektivních práv nadále trvá, zánik předmětu řízení nezpůsobilo a způsobit nemohlo. Stěžovatel zdůrazňuje, že v řízení se domáhal přezkoumání nezákonnosti postupu odpůrce a jím vydaného opatření obecné povahy, jímž bylo zasaženo do jeho subjektivních práv, a tato nezákonnost nebo naopak legalita postupu odpůrce, nebyla soudem konstatována, přitom zásah do práv přetrvává, i když z čistě formálního hlediska jej způsobují novější právní akty odpůrce, které však kontinuálně navazují na původně napadené opatření obecné povahy a materiálně tak představují trvalý plošný zásah do svobody pohybu a pobytu osob na území České republiky. Předmět řízení tak byl jednoznačně vymezen a zrušení původně napadené části opatření obecné povahy na jeho další existenci nemělo vliv.

[14] Závěrem stěžovatel podotýká, že napadená opatření zakazovala volný pohyb a pobyt osob v jeho, pro naše kulturní prostředí, tradičním vnímání. Každodenní pohyb každého jedince byl (a stále je) omezován stanovením jeho zákazu bez toho, aby byly splněny odpůrcem stanovené povinnosti. S ohledem na rozsah jejich vymezení, resp. s poukazem na způsob stanovování výjimek z povinnosti používat ochranné prostředky dýchacích cest, je téměř jisté, že žádná z osob nacházejících se na území České republiky nebyla schopna stanovené nařízení bezvýjimečně respektovat, a uložený zákaz pohybu a pobytu bez ochrany dýchacích cest byl nespočetněkrát porušen. Každé z těchto porušení však představuje právní skutečnost, se kterou je možné spojovat další, odpovědnostní nároky, jejichž uplatňování ze strany veřejné moci není vyloučeno ani po zrušení opatření obecné povahy, jehož porušení delikttní odpovědnost zakládá. Stejně tak nelze vyloučit vznik odpovědnostních nároků vůči státu spojených s povinností nahradit škodu, která adresátům zrušených opatření v době jejich účinnosti vznikla. Nelze proto tvrdit, že zrušením opatření obecné povahy odpůrcem již dané opatření nemůže vyvolat žádné účinky. K takovému závěru lze dospět toliko v situaci, kdyby o jeho zrušení pro nezákonnost rozhodl soud. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

[15] Odpůrce ve vyjádření předeslal, že přípustnost návrhu je podmíněna tím, že se jím navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy vydaného správním orgánem, které existuje (je v účinnosti) a kterým byl zkrácen na svých právech. Uvedené zákonné podmínky řízení nebyly v případě návrhu splněny, neboť napadené mimořádné opatření ze dne 4. května 2020,

č. j. MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN (dále také jen „Opatření 13“) bylo zrušeno mimořádným opatřením žalovaného ze dne 11. května 2020, č. j. MZDR 15757/2020-14/MIN/KAN (dále také jen „Opatření 14“) a rovněž Opatření 14 bylo zrušeno mimořádným opatřením žalovaného ze dne 18. května 2020, č. j. MZDR 15757/2020-15/MIN/KAN (dále také jen „Opatření 15“).

Ve stejném duchu se lze vyjádřit k návrhu na připuštění změny žaloby. Z četné judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že návrh musí být bez zbytečného odkladu odmítnut pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení a aktivní procesní legitimace navrhovatele. (srov. mj. i usnesení NSS ze dne 24. 7. 2019, č. j. 8 As 119/2018-64, bod 11). Nejvyšší správní soud svůj závěr o neodstranitelném nedostatku podmínek řízení při zrušení napadeného opatření obecné povahy vyslovil mj. i za situace, kdy takové opatření obecné povahy nahradilo jiné, obdobné opatření obecné povahy, které se rovněž dotýkalo základních práv a svobod navrhovatele. To se podává dokonce přímo z usnesení NSS č. j. 8 Ao 6/2010-98: „Pokud po podání návrhu na zrušení územního plánu velkého územního celku pozbyl tento plán platnosti v důsledku nabytí účinnosti zásad územního rozvoje pro totéž území (§ 187 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), odpadl předmět řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Soud proto odmítne návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“ Dokonce ani Ústavní soud v obdobných situacích změnu návrhu nepřipouští. Po materiální stránce je přílehlavá právní věta publikovaná Ústavním soudem ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS pod č. 13/2001 (U 13/22 SbNU 349), jak se k ní Ústavní soud posléze přihlásil ve svém nálezu ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (č. 424/2001 Sb.): „Je-li novelou zákona určité ustanovení zrušeno a zároveň ve shodné dikci přijato, avšak v systematicke zákona zařazeno odlišně, jedná se o nový projev vůle zákonodárce, tudíž původně navrhovatelem napadené ustanovení pozbylo platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Za této situace Ústavní soud dospěl k závěru, že nejsou dány ani podmínky připuštění změny návrhu podle ustanovení § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 95 odst. 1 a 2 o. s. ř.“ Ústavní soud připouští změnu návrhu, resp. jeho rozšíření na zrušení i později vydaných právních předpisů, pouze coby výjimku z pravidla, a to v případech důvodného podezření, že žalovaný napadený předpis změnil s cílem znemožnit jeho přezkum před Ústavním soudem (srov. části 4.B a 4.C nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, jakož i část IV. nálezu ÚS ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, kde Ústavní soud mj. též vyložil, že tato úvaha ho vedla i v prvním zmiňovaném nálezu). Důvodem pro rušení a nahrazování napadených aktů nicméně byla a je dynamická situace spojená s probíhající epidemií COVID-19 a potřeba na ni adekvátně a přiměřeně reagovat.

[16] Dle odpůrce nelze připustit rozšíření původního návrhu i na Opatření 14 a Opatření 15 či jakékoliv další opatření. Kromě skutečnosti, že judikatura NSS a ÚS vylučuje rozšiřování či změny návrhu v případě zrušení původně napadeného aktu (jelikož jde o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení), toto plyne zejména z toho, že i) Opatření 13, Opatření 14 i Opatření 15 již byla zrušena a ii) Opatření 13, Opatření 14 a Opatření 15 upravovaly jimi dotčené právní vztahy odlišným způsobem a s odlišným odůvodněním, a původní návrh, resp. výsledky dosavadního řízení tedy nemohou být podkladem pro řízení o změněném návrhu ve smyslu § 95 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Dle odpůrce městský soud postupoval správně, když návrh odmítl, a zároveň nepřipustil změnu původního návrhu. Jakýkoliv jiný postup by byl ve zjevném rozporu se shora citovanou judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Co se týče nejnovějšího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června, č. j. 6 As 88/2020-44, je odpůrce toho názoru, že tento rozsudek neodpovídá ústavnímu pořádku a zákonům, které správní soudy včetně NSS při jejich rozhodování váží a vedou. NSS totiž v tomto rozsudku uznal, že jeho vlastní dlouhodobá rozhodovací praxe považuje za neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pokud bylo napadené opatření obecné povahy již zrušeno jiným orgánem. Přesto seznal, že mimořádných opatření odpůrce vydávaných v době epidemie COVID-19 se toto pravidlo nemá v určité míře týkat (a to přesto, že Ústavní soud se v bodě 16 svého usnesení

pokračování

ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20, vyjádřil v obdobných souvislostech opačně). Tuto zásadní změnu právního názoru NSS jeho 6. senát navíc v rozporu s ústavními zásadami ochrany legitimních očekávání a právní jistoty (a též i souvisejícím výslovným požadavkem § 17 odst. 1 s. ř. s.) nepředložil rozšířenému senátu. Jeho související odůvodnění bylo přitom v rozporu s požadavky na vývoj judikatury a tzv. „odlišení“ prakticky pouze jednověté, poukazující na domněnku, že dřívější rozhodovací praxe NSS se nezabývala opatřeními obecné povahy rušenými/nahrazovanými v relativně rychlém sledu. To ovšem jednak není pravda, když tato rozhodovací praxe se dotýká například i velice dočasných silničních uzavírek (viz např. usnesení NSS ze dne 26. září 2019, č. j. 8 As 2/2018-73), jednak tato otázka jednoduše neměla na dřívější závěry NSS vliv, resp. se jí NSS v daných věcech nezabýval. I kdyby tedy měla představovat určitý odlišující aspekt, nelze ji brát za rozhodující bez adekvátního vyjádření rozšířeného senátu NSS, obzvláště jde-li o tak důležitou otázku, jakou představují podmínky řízení (vymezuující pravomoci soudní moci). Jinak řečeno, správní soudy dle odporce nemohou takřkajíc „kázat vodu a pít víno“, a tedy lpět na extrémně restriktivním výkladu pravomoci orgánů moci výkonné a podřizovat tyto orgány velice přísným formálním požadavkům, zatímco svoje pravomoci by vykládaly, jak se to zrovna hodí, přičemž by prakticky rezignovaly na náležité odůvodnění takového postupu. Z důvodů uvedených shora odporce považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje soudu, aby ji zamítl.

[17] K vyjádření odporce zaslal stěžovatel repliku, v níž poukázal na to, že názory odporce by vedly k narušení základních principů právního státu a umožnily by realizaci svévole rozhodování orgánů výkonné moci formou vydávání opatřeními obecné povahy bez možnosti soudního přezkumu takovýchto opatření, pokud by k jejich zrušení došlo vždy dříve, než by soud, s ohledem na objektivní okolnosti, byl schopen tento přezkum realizovat.

[18] Co se týče odpůrcem odkazovaného usnesení NSS ze dne 24. 7. 2019, č. j. 8 As 119/2018-16, bod 11, poukazuje stěžovatel, že jím bylo rozhodnuto ve věci skutkově úplně odlišné. Tímto usnesením Nejvyšší správní soud sice konstatoval absenci podmínky vedení řízení poté, co napadené opatření obecné povahy (změna územního plánu) bylo zrušeno, avšak ke zrušení nedošlo samotným orgánem, který napadené opatření obecné povahy vydal, ale zrušení se domohla sama navrhovatelka v jiném přezkumném řízení vedeném před správními orgány. Rovněž další citované usnesení ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010-98, na nyní projednávanou věc nedopadá; bylo zde rozhodováno ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy na základě návrhu podaného téměř po čtyřech letech účinnosti opatření obecné povahy navrhovaného ke zrušení, a ke zrušení tohoto opatření nedošlo v důsledku rozhodnutí orgánu, který ho vydal (účastníka soudního řízení), ale ze zákona (okamžikem vydání zásad územního rozvoje kraje pozbyly platnost územní plány velkých územních celků pořízené a schválené v uplynulých letech pro totéž území). Odlišnost plyne i ze samotného obsahu práv a povinností upravených v opatřeních obecné povahy, o kterých soud v řízeních, na něž odporce poukazuje ve svých odkazech na rozhodovací praxi správních soudů a určení povinností v opatřeních obecné povahy, jejichž zrušení se stěžovatel domáhal v nyní projednávané věci. Zatímco soudní rozhodnutí, citovaná odpůrcem se vždy vztahovala k opatřením obecné povahy, která neukládala toliko povinnosti, ale současně mohly být podkladem k nabytí práv jejich adresátů, tj. případné zrušení soudem by se nedotýkalo jen zániku povinností dotčených subjektů, ale i možných práv nabytých v dobré víře v době jejich platnosti a účinnosti, opatření, o která se jedná nyní, měla toliko charakter zákazové normy (zákaz pohybu bez splnění stanovených podmínek) a nepředstavovala podklad pro nabytí subjektivních práv svých adresátů. Za nepřipadný považuje stěžovatel též odkaz odporce na judikaturu Ústavního soudu; odporce poukazuje na procesní podmínky v řízení před Ústavním soudem a jejich posuzování při rozhodování o připuštění změny návrhu, přičemž nerespektuje základní odlišnost v řízení Ústavního soudu a řízení před obecnými soudy vycházející již ze samotného osobitého postavení Ústavního soudu, jež není

součástí obecného soudnictví, ale orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy ČR). S tím souvisí i uplatňování subsidiarity a zásady zdrženlivosti při jeho rozhodování. Naproti tomu obecné soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům (čl. 90 Ústavy ČR). Je nepochybné, že zákazem pohybu uloženým napadenými opatřeními obecné povahy bylo do subjektivních práv stěžovatele zasaženo a ke zhojení tohoto zásahu nedošlo ani postupným rušením a přijímáním nových opatření obecné povahy, která opětovně zákaz pohybu bez ochrany dýchacích cest stanovila. Nelze též ztotožňovat zrušení zákona, resp. jeho části, jako důvodu pro neexistenci podmínky pokračování řízení před Ústavním soudem, a zrušení opatření obecné povahy, jako nedostatku podmínky pokračování v řízení před soudem správním, a to tak, jako nelze ztotožňovat z hlediska formy právní normy a jejich účinků zákon a opatření obecné povahy.

[19] Tvrzení odpůrce, že „*důvodem pro rušení a nahrazování napadených aktů nicméně byla a je dynamická situace spojená s probíhající epidemií COVID-19 a potřeba na ni adekvátně reagovat*“, považuje stěžovatel za neadekvátní obranu; toto tvrzení nemůže odůvodňovat skutečnost, že „životnost“ jeho opatření obecné povahy o zákazu pohybu bez ochrany dýchacích cest byla vždy toliko několik dnů (postup při přijímání a rušení opatření žalovaným je popsán v kasační stížnosti). Uvedené tvrzení neobstojí ani v kontextu dalšího vývoje situace, kdy epidemie COVID-19 pokračuje, počet aktivně nakažených osob se výrazně neliší od období dubna a května 2020, kdy odpůrce přistupoval k neustálému přijímání a následnému rušení a nahrazování svých opatření obecné povahy, a navzdory tomu takovýto postup již v současnosti neuplatňuje, což svědčí o neadekvátnosti a nepřiměřenosti jeho reakcí v minulosti. Stěžovatel je přesvědčen, že motivací odpůrce k namítanému postupu nebyla reakce na epidemiologickou situaci, ale reakce na zahájení řízení o přezkumu původně napadeného opatření a snaha zabránit jeho věcnému přezkumu a přezkumu dalších, postupně s odstupem dní přijímaných opatření.

[20] Stěžovatel se neztotožňuje s tvrzením odpůrce o porušení práva na zákonného soudce „*tím, že si přezkum jiných než napadených aktů v rozporu s judikaturou NSS atribuje*“. S tímto tvrzením se nelze ztotožnit. Návrhy na změnu návrhu, kterými se stěžovatel postupně dožadoval připuštění změn návrhu i stran nově přijímaných opatření obecné povahy postupně nahrazujících původně napadené opatření, byly toliko reakcí na kroky odpůrce, kterými se snažil zabránit přezkumu napadeného opatření. Z hlediska materiálního se jednalo o jeden trvajících zásah do subjektivních práv stěžovatele, i když z formálního hlediska k němu docházelo na podkladě vícero na sebe navazujících právních aktů odpůrce, kterými zakazoval volný pohyb a pobyt bez ochrany dýchacích cest, přičemž argumentace, kterou stěžovatel předkládal v původním návrhu (důvody pro zrušení původně napadeného opatření obecné povahy), byla použitelná i ve vztahu k nově přijatým opatřením a byla tak podkladem i pro řízení o změněném návrhu, pokud by soud tuto změnu připustil.

[21] Zpochybnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6As 88/2020-44, kterým Nejvyšší správní soud rozhodoval v obdobné věci a dospěl k názoru, že odmítnutí návrhu v situaci, kdy napadené mimořádné opatření odpůrce bylo nahrazeno obsahově obdobným jiným opatřením, a to v časovém intervalu, který reálně bránil možnosti soudního přezkumu prvního opatření, je postupem nezákonným, považuje stěžovatel za zcela účelové. Podle odpůrce tento rozsudek „*neodpovídá ústavnímu pořádku a zákonům, které správní soudy včetně NSS při jejich rozhodování váží a vedou*“. Toto tvrzení zjevně vychází zřejmě z nepochopení podstaty citovaného rozhodnutí, které Nejvyšší správní soud vydal při vědomí si relevantní zákonné úpravy i předchozí rozhodovací praxe v otázkách posuzování podmínek řízení při zrušení napadeného opatření obecné povahy. Nejvyšší soud tímto rozsudkem zcela správně dovedl, že podstatným pro posouzení budou i důvody, pro které ke zrušení napadeného opatření došlo, a způsob, jakým bylo realizováno.

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu a z důvodů uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti, zároveň zkoumal, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost je důvodná.

[24] Pokud kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského (městského) soudu o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení, nelze se úspěšně domáhat přezkumu ve věci samé (zde: posouzení nezákonnosti mimořádného opatření). Stěžovatel namítá nezákonnost napadeného usnesení dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; pod tuto nezákonnost přitom spadají i vady řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, které by v situaci, kdy by bylo rozhodováno o návrhu věcně, představovaly samostatně uplatnitelné důvody kasační stížnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 3 Azs 33/2004, uveřejněný pod č. 625/2005 Sb. NSS).

[25] Ze soudního spisu vyplynulo následující. Návrh stěžovatele na zrušení opatření obecné povahy směřoval původně pouze proti mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 4. května 2020, č. j. MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN, a to v rozsahu jeho článku I. Toto opatření obecné povahy přitom bylo již šestým právním aktem zakazujícím pohyb a pobyt bez splnění povinnosti překrytí dýchacích cest (předcházela mu tři opatření obecné povahy odpůrce a dvě krizová opatření vlády). Po podání návrhu na zahájení řízení odpůrce upravil zákaz pohybu a pobytu bez ochrany dýchacích cest novým opatřením, a to mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 11. května 2020, č. j. MZDR 15757/2020-14/MIN/KAN, které však po šesti dnech účinnosti zrušil a vydal nové mimořádné opatření ze dne 18. května 2020, č. j. MZDR 15757/2020-16/MIN/KAN. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 18. května 2020 jako jediné stanovovalo i přesné určení doby své účinnosti (od 19. května 2020, 0:00 hod do 25. května 2020, 0:00 hod.). Toto jediné opatření z okruhu minulých opatření tak nebylo zrušeno, ale „pouze“ pozbylo své účinnosti uplynutím stanovené doby. Dalším mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 19. května 2020, č. j. MZDR 15757/2020-18/MIN/KAN, měl být zákaz pobytu a pohybu bez ochranných prostředků dýchacích cest upraven „s účinností od 25. května 2020 do odvolání tohoto mimořádného opatření“. Nakonec však bylo účinné toliko jeden den, protože již dne 25. května 2020 došlo s účinností ode dne 26. května 2020 k jeho zrušení, a to mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 25. května 2020, č. j. MZDR 15757/2020-19/MIN/KAN. Dne 5. června 2020 odpůrce vydal další opatření obecné povahy č. j. MZDR 15757/2020-21/MIN/KAN, s účinností od 8. června 2020, kterým opětovně nařídil zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest s výjimkami totožnými s předchozím mimořádným opatřením, které současně zrušil. Jedinou modifikací je úprava výjimky stanovené v čl. I bod 2. písm. j) mimořádného opatření, kde došlo k vypuštění podmínky rozestupu dvou metrů u osob vystupujících v rozhlasových, televizních a dalších pořadech. Od podání návrhu stěžovatele na zrušení opatření obecné povahy se tedy jedná o v pořadí páté nově přijaté mimořádné opatření upravující zákaz pohybu bez překrytí dýchacích cest, tj. v průběhu jednoho kalendářního měsíce bylo vždy pouze po dobu několika dní platných a účinných celkem šest opatření obecné povahy upravujících stejnou problematiku.

[26] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatel se obrátil na správní soud v situaci, kdy se cítil být zkrácen na svých právech (práva pohybu a práva na soukromí). Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v případě tvrzeného zásahu do ústavně zaručených práv a svobod je úkolem soudů důsledně strážit, aby jejich procesním postupem nedošlo k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

[27] V projednávané věci není sporu o tom, že napadeným aktem je opatření obecné povahy; touto otázkou se ve skutkově i právně obdobné věci zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 13. 5. 2020, č. j. 6 Azs 89/2020 – 22, na nějž lze v podrobnostech odkázat (k této problematice viz též usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20, ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20 a ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 16/20).

[28] Stěžovatel se v podaném návrhu dovolával vyslovení nezákonnosti napadených opatření obecné povahy spočívající v překročení věcné působnosti odpůrce při vydávání mimořádných opatření plošně zakazujících pohyb a pobyt osob bez splnění stanovených podmínek pro ochranu dýchacích cest, tj. jednání odpůrce v rozporu s principem *intra vires*.

[29] Dle Nejvyššího správního soudu nelze tvrdit, že zrušením původně napadeného mimořádného opatření za současného přijetí kontinuálně navazujícího nového mimořádného opatření plošně zakazujícího pohyb a pobyt osob bez splnění stanovených podmínek, by se předmět řízení odlišoval. Všechna navazující mimořádná opatření o zákazu pohybu a pobytu bez ochrany dýchacích cest byla přijímána stejným postupem odpůrce, který stěžovatel považuje za překročení jeho věcné příslušnosti a limitů umožňujících mu plošně zasahovat do základních práv jednotlivců při řešení epidemiologické situace. Na nezákonnost takového postupu nemá vliv doba platnosti nebo účinnosti opatření; nelze proto přisvědčit městskému soudu, že jiný časový rámec platnosti navazujících opatření obecné povahy by představoval změnu předmětu řízení.

[30] Z následných podání stěžovatele je zjevné, že navrhoval, aby soud připustil změnu původního návrhu a domáhal se zrušení postupně nově přijatých mimořádných opatření odpůrce, která soudu rovněž doložil (viz změna návrhu č. l. 23, č. l. 35). Stěžovateli však nelze přisvědčit v námitce nesprávnosti a nesrozumitelnosti výroků I a II napadeného usnesení. Stěžovatel se totiž nemohl domáhat současně i projednání původního návrhu (zrušení prvního mimořádného opatření) i dalšího návrhu, neboť prvně napadené opatření již bylo zrušeno. Městský soud tak mohl rozhodovat pouze o každém dalším pozdějším opatření, nikoli však současně o všech napadených opatřeních vedle sebe, resp. stále o prvním podaném návrhu. Stěžovatel tedy mohl změnou návrhu požadovat vždy jen zrušení posledního z opatření namísto opatření původního, fakticky, jako by činil zcela nový návrh. Stěžovatel však nemohl žádat, jak tvrdí, aby soud v řízení pokračoval i za situace zrušení prvního mimořádného opatření a přezkoumal zákonnost všech mimořádných opatření.

[31] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že podle praxe správních soudů je v případě zániku opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem namísto odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Odkázat lze např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 – 98: „*Přestože tedy v době podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy byla splněna podmínka řízení spočívající v existenci jeho předmětu, předmět řízení v jeho průběhu odpadl. Nejvyšší správní soud přitom nemůže zrušit napadené opatření obecné povahy, které v mezidobí přijetím ZÚR Středočeského kraje (zaniklo – doplnění provedl NSS) ze zákona. Zároveň zákon neumožňuje soudu, aby o takovém opatření obecné povahy rozhodl deklaratorně v tom smyslu, zda jeho napadená část byla v souladu se zákonem.*“ Obdobně lze odkázat na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 8 Ao 8/2011 – 129, v němž soud uvedl: „*Navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy v době jeho formální existence a platnosti. Před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ovšem bylo napadené rozhodnutí pravomocně zrušeno v jiném, sbora vymezeném, řízení (zkráceném přezkumném – doplnění provedl NSS). Na základě této skutečnosti tedy odpadl předmět řízení o tomto návrhu.*“

pokračování

[32] Je tedy zřejmé, že závěr o neodstranitelné překážce řízení spočívající ve zrušení opatření obecné povahy, které bylo předmětem soudního přezkumu, byl vysloven v situacích, kdy takové opatření bylo zrušeno bez náhrady (ve věci sp. zn. 8 Ao 8/2011) nebo přijetím opatření zavádějícího obsahově novou právní regulaci (sp. zn. 8 Ao 6/2010). V posledně uvedeném případě nelze přehlédnout ani časový aspekt obsahové změny, neboť původní a nově vydané opatření obecné povahy dělil dlouhý časový interval více než pět let.

[33] V nyní projednávané věci je však situace zásadně odlišná, a to především tím, že první mimořádné opatření nebylo zrušeno bez náhrady. Následná mimořádná opatření upravují stejný okruh problematiky, navíc, navzdory dílčím formulačním či strukturním rozdílům, v zásadě shodným způsobem. Všechna opatření vyvolávají v zásadě shodný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatele (i jiných osob) osob. Jak již bylo zmíněno výše, zrušením původně napadeného mimořádného opatření za současného přijetí kontinuálně navazujícího nového mimořádného opatření plošně zakazujícího pohyb a pobyt osob bez splnění stanovených podmínek se předmět řízení neodlišoval. Je nesporné, že další napadená opatření, jichž se týkaly stěžovatelem navrhované změny původního návrhu, vycházela z původně napadeného mimořádného opatření, které jen dalšími způsoby modifikovala rozšiřováním výjimek, na které se zákaz pohybu a pobytu bez překrytí dýchacích cest nevztahuje; o blízké věcné souvislosti ostatně svědčí i formální stránka věci, kdy jednotlivá stěžovatelem postupně napadená mimořádná opatření mají stále stejnou „spisovou značku“ a odlišují se jen pořadovou číslicí písemnosti v rámci čísla jednacího (toto číslo jednací je stále stejné ve tvaru MZDR 15757/2020-**XY**/MIN/KAN a jednotlivá napadená mimořádná opatření se odlišují pouze číslicí na pozici „XY“). Z uvedeného lze dovodit, že odpůrce zcela vědomě a cíleně předmětnými mimořádnými opatřeními upravuje stále tutéž problematiku.

[34] Kromě obsahové kontinuity je podstatný také rychlý časový sled, v němž po sobě jednotlivé akty následují v intervalu dnů či maximálně týdnů.

[35] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. června 2020, č. j. 6 As 88/2020-44, mimo jiné konstatoval: „*Správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, v souladu s níž, zjednodušeně řečeno, leží zásadní iniciativa v soudním řízení na účastníku řízení. V soudním řádu správním je tato zásada vyjádřena zejména v § 5 s. ř. s. a promítá se i v jeho dalších ustanoveních. Pouze účastník např. rozhodne o tom, zda bude řízení zahájeno (§ 32 s. ř. s.), vymezuje žalobní body (§ 71 s. ř. s.), může nakládat s předmětem řízení např. tím, že vezme návrh zpět [§ 47 písm. a) s. ř. s.] nebo může podávat opravný prostředek – kasační stížnost (§ 102 a násl. s. ř. s.). Mezi projev dispoziční zásady patří i možnost požádat soud o změnu podaného návrhu. Soudní řád správní neobsahuje vlastní úpravu, jak postupovat v případech, kdy účastník žádá soud o změnu návrhu na zahájení řízení. Na tuto procesní situaci je proto třeba za použití § 64 s. ř. s. přiměřeně aplikovat § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“). Nejvyšší správní soud již ve své rozhodovací praxi uvedené ustanovení aplikoval, odkázat lze např. na rozsudek ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 – 69, č. 1590/2008 Sb. NSS (obdobně např. v rozsudku ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 440/2019 – 18).*“

[36] Po vydání druhého, resp. třetího mimořádného opatření se stěžovatel zachoval procesně přípustně, pokud se domáhal změny svého návrhu. Účelem požadované změny návrhu bylo z procesní opatrnosti zabránit nepříznivému procesnímu následku v situaci, kdy dopady opatření napadeného původním návrhem přes formální zánik prvního mimořádného opatření stále přetrvávaly v podobě dalšího mimořádného opatření. V důsledku změny situace po podání původního návrhu stěžovatel navrhl městskému soudu, aby do přezkumu zahrnul druhé mimořádné opatření, přičemž procesní předpisy umožňovaly soudu na tuto změnu adekvátně reagovat.

[37] Změnu návrhu městský soud nepřipustil s tím, že výsledky dosavadního řízení nemohou být podkladem pro řízení o dalším opatření obecné povahy vydaném odpůrcem, neboť jediným jeho výsledkem je odmítnutí původního návrhu. Nejvyšší správní soud si je vědom, že obecná část tohoto odůvodnění slovně odpovídá zákonné formulaci podmínek připuštění změny návrhu. Na druhou stranu, ve spise městského soudu se nenachází nic, co nemohlo být podkladem pro přezkum druhého, resp. třetího mimořádného opatření odpůrce. Veškerá mimořádná opatření jsou obsahově velmi podobná a argumentace stěžovatele byla konzistentní a plně použitelná i pro následná mimořádná opatření. Nelze ani pominout to, že stěžovatel navrhl změnu návrhu krátce po zahájení řízení a v řízení se do té doby nestalo nic, co by městskému soudu bránilo vést řízení o změněném návrhu. Nelze ovšem akceptovat úvahu soudu, podle níž jediným výsledkem řízení před městským soudem bylo odmítnutí návrhu, a to bránilo připuštění změny návrhu. Je-li odmítnutí návrhu důsledkem mj. nepřipuštění změny návrhu, nemůže být současně jeho příčinou. Nehledě na to, že právě touto „výsledku“ navrhovatel svým požadavkem na změnu návrhu čelil (srov. výše citovaný rozsudek NSS sp. zn. 6 As 88/2020). Závěr městského soudu, že původním návrhem stěžovatel napadl pouze první mimořádné opatření a tím jednoznačně a nezměnitelně vymezil předmět řízení, pak nereflektuje skutečnost, že v době podání původního návrhu stěžovatel jiné mimořádné opatření napadnout ani nemohl, protože ještě neexistovalo.

[38] Obstat nemůže ani „doporučení“ městského soudu, podle něhož mohl stěžovatel proti druhému mimořádnému opatření podat samostatný návrh na jeho zrušení. V situaci, kdy byla v době vyhlášeného nouzového stavu mimořádná opatření v poměrně krátkých intervalech rušena a nahrazována novými, by nemuselo být možné dosáhnout meritorního přezkumu žádného takového opatření, protože každé by bylo zrušeno a nahrazeno novým dříve, než by o něm soud stihl rozhodnout. Na uvedeném faktu nic nemůže změnit ani tvrzení odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti, že účelem vydávání nových mimořádných opatření nebylo blokovat jejich případný přezkum. Stěžejní pro posouzení věci bylo, že k tomuto nahrazování docházelo v rychlém sledu obsahově srovnatelnými opatřeními.

[39] Dle Nejvyššího správního soudu je tedy zřejmé, že první mimořádné opatření odpůrce bylo nahrazeno obsahově obdobným druhým opatřením, a to v časovém intervalu, který reálně bránil možnosti soudního přezkumu prvního opatření. Nepřipuštění změny původního návrhu stěžovatelů a jeho odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního mimořádného opatření představuje za této situace porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinnou soudní ochranu práv stěžovatele ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“*

[40] Nejvyšší správní soud připomíná, že přezkum na sebe navazujících aktů veřejné moci v situaci, kdy byla zachována jejich kontinuita, umožnil v minulosti i Ústavní soud např. v nález ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, v jehož části IV. Ústavní soud připustil možnost rozšíření přezkumu cenových výměrů v případě jejich formální změny, ale při zachování praktické totožnosti obsahů. Stejně tak ve věci zrušení obecně závazné vyhlášky obce Jindřichovice pod Smrkem č. 1/2004 nálezem ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03, Ústavní soud umožnil v témže řízení přezkum obecně závazné vyhlášky, která byla vydána až po podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení předchozí obecně závazné vyhlášky. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v uvedených řízeních přezkoumával Ústavní soud právní akty mající charakter právního předpisu, a nikoliv opatření obecné povahy, to je však dáno rozdílnou pravomocí správních soudů na straně jedné a Ústavního soudu na straně druhé a nevylučuje to možnost použití základních myšlenkových východisek i na nyní souzenou věc. Nejvyšší správní

pokračování

soud tento právní názor zastává i při vědomí, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ovládáno koncentrační zásadou, v jejímž důsledku podle § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. nelze po podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy tento návrh rozšiřovat. Je totiž třeba mimo jiné zohlednit i specifika zde souzené věci, tedy důvody vedoucí stěžovatele k podání návrhu na změnu původního návrhu. V době podání původního návrhu totiž stěžovateli nemohlo být známo, že dojde k nahrazení původně napadeného mimořádného opatření novým mimořádným opatřením, a bez vlastního zavinění tedy nemohl již v původním návrhu uvést skutečnosti obsažené následně v žádosti o změnu návrhu. Takový případ je třeba důsledně odlišovat od situace, kdy by navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy např. opomněl do návrhu zahrnout něco, co mu v době jeho podání již bylo známo. Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že jím prezentovaný právní názor neznamená obecné prolomení koncentrační zásady v řízení o zrušení opatření obecné povahy, nýbrž se jedná o výklad vztahující se k přezkumu pouze úzce vymezeného typu opatření obecné povahy – opakovaně rušených a nahrazovaných mimořádných opatření odpůrce, u nichž navrhovatelé nemohli bez svého zavinění skutečnosti uvedené v žádosti o změnu návrhu sdělit soudu již v původním návrhu.

[41] Shodně, jako ve věci sp. zn. 6 As 88/2020 si je Nejvyšší správní soud vědom skutečnosti, že o návrhu stěžovatele městský soud rozhodoval v době vyhlášení nouzového stavu a tedy za nestandardních podmínek. I v takové situaci je třeba dbát na to, aby byla v soudních řízeních chráněna práva účastníků a v maximální míře zachováno jejich právo na spravedlivý proces, zejména pak je třeba chránit práva účastníků řízení v situaci, kdy tvrdí zásah do některého z ústavně zaručených práv a svobod tak, jako ve zde souzené věci. V takovém případě je nutné, aby soud volil šetrný výklad hmotněprávních i procesních norem ve snaze zabránit odepření spravedlnosti.

[42] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je nepochybné, že ve věci byla postupem odpůrce, kterým neustále rušil svá opatření obecné povahy o zákazu pohybu a pobytu bez ochrany dýchacích cest vytvořena procesní situace, v důsledku které nebylo v reálných možnostech městského soudu rozhodnout o zákonnosti napadeného opatření v době jeho platnosti a účinnosti. V této situaci neměl stěžovatel jinou možnost, než svůj návrh postupně rozšiřovat vždy o další kontinuálně navazující přijatá opatření zabývající se stejnou problematikou, přičemž důvody, na základě kterých byla nezákonnost původně napadeného opatření uplatňována, se vztahovaly i na tato nová mimořádná opatření. Nic proto nebránilo věcnému projednání posledního z napadených mimořádných opatření. Městský soud proto pochybil, když se věcným přezkumem odmítl zabývat a změny návrhu nepřipustil.

[43] Nejvyšší správní soud považuje závěrem za potřebné vyjádřit se k nemístným invektivám odpůrce na adresu rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 88/2020, neboť výhrady odpůrce směřují mimo jiné i k závažnému zpochybnění zásady zákonného soudce. Odpůrce má za to, že šestý senát se bezdůvodně, dokonce svévolně, odchýlil od předchozí konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, připustil-li přezkoumání opatření obecné povahy, které již bylo zrušeno, aniž by věc předložil rozšířenému senátu.

[44] Je nepochybné, že Nejvyšší správní soud vydal citované rozhodnutí při vědomí si relevantní zákonné úpravy i předchozí rozhodovací praxe v otázkách posuzování podmínek řízení při zrušení napadeného opatření obecné povahy, přičemž zcela jasně uvedl důvody, proč z této judikaturní praxe v daném případě nevycházel. Předmětné rozhodnutí odchýlení se od předchozí rozhodovací praxe nepředstavuje, toliko ji doplňuje při zohlednění specifické okolnosti, kterou je dříve v žádné věci neposuzovaná časová omezenost vydaných opatření. Právě s ohledem na existenci této specifické okolnosti – časovou omezenost vydaných mimořádných opatření odpůrce a jejich nahrazování novými opatřeními, která upravují stejnou problematiku,

vyhodnotil šestý senát závěry předchozí rozhodovací praxe jako neaplikovatelné (viz bod 51 rozsudku). Nelze proto akceptovat výhrady odpůrce, že toto rozhodnutí je v rozporu s předchozí judikaturou a představuje „zásadní změnu právního názoru NSS“, která zakládala povinnost předložit věc rozšířenému senátu. Situaci, kdy užití judikaturních závěrů není případné, s ohledem na odlišné skutkové okolnosti posuzované věci, nelze považovat za „zásadní změnu právního názoru“; jedná se o právní názor vyslovený ve věci, která dříve nebyla soudy posuzována. Od závěrů vyslovených rozsudku sp. zn. 6 As 88/2020 neshledal Nejvyšší správní soud jako potřebné se odchýlit ani v nyní projednávané věci.

[45] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadené usnesení městského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne městský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. září 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu