



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci navrhovatele: **JUDr. Ing. A. Č.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy - mimořádných opatření odpůrce ze dne 15. 5. 2020, č. j. MZDR 20581/2020-1/MIN/KAN a č. j. MZDR 20588/2020-1/MIN/KAN, o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2020, č. j. 17 A 60/2020 - 76,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2020, č. j. 17 A 60/2020 - 76, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení v záhlaví označených mimořádných opatření odpůrce. Prvním z opatření byla podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), s účinností ode dne 18. 5. 2020 do dne 25. 5. 2020 stanovena omezení pro provoz některých zařízení a omezení a zákazy některých činností. Druhým z opatření byly podle § 69 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví s účinností od 18. 5. 2020 od 25. 5. 2020 stanoveny zákazy a omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů. Obě opatření byla vydána v souvislosti s nebezpečím vzniku a šíření onemocnění COVID-19.

[2] Městský soud návrh dle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci obou napadených opatření v době rozhodování soudu (ke dni 3. 8. 2020). Uvedl, že napadená opatření (účinná do 25. 5. 2020) již nemají v době rozhodování soudu žádné účinky

a nevedou k žádným zásahům do práv. Dle názoru městského soudu tato opatření materiálně zanikla. Městský soud zvažoval možnost připuštění změny návrhu v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, pro tento postup však neshledal oporu, neboť opatření vydaná odpůrcem a účinná ke dni rozhodování soudu již neobsahovala obdobné zákazy a omezení jako opatření napadená návrhem.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[3] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Namítal, že obě opatření napadl v době jejich platnosti a účinnosti, proto mu nelze klást k tíži, že o nich soud nerozhodl v době jejich účinnosti, která navíc byla velmi krátká.

[4] Stěžovatel poukázal na skutečnost, že napadená opatření zasáhla do jeho svobody pohybu a pobytu, svobody volby povolání a podnikatelské činnosti a do kulturních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod. Upozornil rovněž na ústavně garantované právo na náhradu škody způsobenou výkonem veřejné moci. Dle jeho názoru je právo na náhradu škody napadeným usnesením městského soudu fakticky negováno, neboť ze zákonné úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci vyplývá, že nezákonností rozhodnutí (v tomto případě opatření obecné povahy) se musejí zabývat správní soudy. Zrušení opatření obecné povahy pro nezákonnost v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. je tak jediným postupem, který stěžovateli posléze umožní uplatnit v občanskoprávním řízení odpovědnostní nároky vůči státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci.

[5] Dle stěžovatele v projednávaném případě nebyly naplněny podmínky pro odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který ve výčtu důvodů neuvádí „pozbytí účinnosti“ rozhodnutí či opatření obecné povahy. Soudní judikatura dovodila, že jednou z podmínek řízení, jejichž nenaplnění vede k odmítnutí návrhu, je „neexistence“ předmětu řízení. V projednávané věci však obě opatření obecné povahy nadále existují, pouze pominula jejich účinnost. V důsledku plnění či neplnění jimi uložených povinností vznikly nové odpovědnostní vztahy (odpovědnost státu za případné škody na straně jedné, odpovědnost jednotlivců za porušení uložených povinností na straně druhé), které přetrvávají. Městský soud tak dle stěžovatele nesprávně ztotožnil neexistenci správního aktu s pozbytím jeho účinnosti. Existence správního aktu je tradičně spjata s jeho platností, nikoli účinností. Správní akt, který pozbyl účinnost, nelze označit za neexistující. Účinky napadených opatření ve sféře adresátů trvají.

[6] Stěžovatel rovněž poukázal na nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, neboť městský soud se náležitě nevypořádal s otázkou naplnění podmínek řízení, konkrétně s otázkou existence předmětu řízení i po skončení účinnosti napadených opatření, ad.

[7] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své dřívější vyjádření učiněné v řízení před městským soudem, v němž upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, č. j. 8 As 2/2018 - 73, ve věci uzavírky pozemní komunikace. Dle závěrů tohoto rozsudku soud nemůže zrušit opatření obecné povahy, jehož účinnost zanikla. K namítané nepřezkoumatelnosti uvedl, že usnesení městského soudu považuje za přezkoumatelné.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že je povinen se z úřední povinnosti (tj. nejen k námitce stěžovatele) zabývat tím, zda je napadené usnesení městského soudu zatíženo vadou

pokračování

nepřezkoumatelnosti. V souzené věci však důvodem nepřezkoumatelnosti není to, že městský soud podrobně nereagoval na všechny stěžovatelovy argumenty. Odůvodnění jako celek netrpí nedostatkem důvodů, o něž se opírají vyslovené právní názory, ani není nesrozumitelné. Z obsahu napadeného usnesení je zřejmé, že městský soud odmítl návrh stěžovatele pro absenci podmínky řízení, kterou spatřoval v odpadnutí předmětu řízení, a to v neexistenci napadených opatření obecné povahy z důvodu pominutí jejich účinnosti. Napadené usnesení je založeno na závěru o materiálním zániku napadených opatření, na něž soud pohlížel jako na neexistující. Stěžovatel s uvedenými závěry v kasační stížnosti věcně polemizuje a ani Nejvyšší správní soud neshledal, že by mu nedostatky odůvodnění, na které stěžovatel poukazuje, bránily ve věcném přezkumu napadeného usnesení.

[10] Zároveň připomíná, že je-li kasační stížností napadeno usnesení, kterým soud odmítl návrh na soudní přezkum, přichází v úvahu pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud je tudíž oprávněn přezkoumat pouze to, zda byly dodrženy zákonem stanovené podmínky pro odmítnutí návrhu, a nepřísluší mu posuzovat zákonnost vlastního napadeného opatření.

[11] Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *soud usnesením odmítne návrh, jestliže 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* (pozn.: zvýraznění podtržením - zde i dále v textu - doplnil soud). Jednou z podmínek řízení je i existence předmětu řízení po celou dobu trvání soudního řízení. Zrušením přezkoumávaného správního aktu předmět řízení odpadá a nastává neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. Tyto závěry vyplývají jak z odborné komentářové literatury (KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 366), tak z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 - 104, č. 2207/2011 Sb. NSS, nebo usnesení ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011 - 129).

[12] V souzené věci městský soud (stejně jako odpůrce) pokládal za neodstranitelný nedostatek podmínky řízení to, že v jeho průběhu plynutím času zanikla účinnost návrhem napadených opatření. Takové posouzení však nemůže obstát.

[13] Nejvyšší správní soud se obdobnou situací již podrobně zabýval v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63, č. 4184/2021 Sb. NSS, v němž vyslovil závěr, od kterého nemá důvod se odchýlit ani v nyní souzené věci, že „*podmínkou řízení je toliko existence (tedy platnost) přezkoumávaného aktu (ať již správního rozhodnutí nebo opatření obecné povahy), nikoliv i jeho účinnost ke dni rozhodnutí soudu*“ (viz bod [121]). V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vysvětlil, že existuje zřejmý rozdíl mezi situací, kdy byl napadený akt již zrušen (nebo zanikla-li jinak jeho platnost), a s ohledem na kasační pravomoc správních soudů tedy není, čeho by žalobce (navrhovatel) mohl jeho soudním přezkumem dosáhnout; a situací, kdy napadený akt je nadále platný, avšak neúčinný. Dovožovat důsledky zániku správního aktu pouze z jeho neúčinnosti by mohlo vést k odepření soudního přezkumu v situaci, kdy to pro žalobce (navrhovatele) má z nejrůznějších důvodů význam.

[14] Výše popsany závěr má oporu také v předchozí judikatuře Nejvyššího správního soudu, na kterou podrobně odkázal již v bodě [123] rozsudku č. j. 6 As 114/2020 - 63 a kde se zároveň v bodě [125] vypořádal s usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, č. j. 8 As 2/2018 - 73, které označil za ojedinelý exces.

[15] Pokud tedy návrhem napadená opatření obecné povahy zůstala v platnosti, nevedlo pozbytí účinnosti k jejich zániku, a tedy úvahy městského soudu o jejich zániku v materiálním smyslu neobstojí. V době rozhodování městského soudu existoval předmět řízení, který mohl

a měl být při naplnění dalších zákonných podmínek soudem přezkoumán. Výklad přijatý městským soudem proto vedl k omezení práva stěžovatele na přístup k soudu a práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[17] V novém řízení městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. září 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu