



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci navrhovatele: **L. M. R.**, zastoupený Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, týkající návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 25. února 2021 č. j. MZDR 7790/2021-1/MIN/KAN, ze dne 30. března 2021 č. j. MZDR 20599/2020-67/MIN/KAN a ze dne 26. dubna 2021 č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. května 2021 č. j. 11 A 45/2021 - 60,

t a k t o :

- I.** Výroky V, VI a VII usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. května 2021 č. j. 11 A 45/2021 - 60 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II.** Ve zbývajícím rozsahu **se** kasační stížnost navrhovatele **z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel se u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal vyslovení nicotnosti, eventuálně zrušení ochranného opatření ze dne 25. února 2021 č. j. MZDR 7790/2021-1/MIN/KAN, kterým odpůrce podle § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), s účinností od 26. února 2021 do 11. dubna 2021 zakázal všem občanům České republiky a cizincům s bydlištěm na území České republiky vstup do zemí s extrémním rizikem nákazy onemocnění covid-19 způsobeného novými mutacemi koronaviru SARS-CoV-2, konkrétně do Botswany, Brazílie, Eswatini (Svazijska), Jihoafrické republiky, Keni, Lesotha, Malawi, Mosambiku, Tanzánie (včetně ostrovů Zanzibar a Pemba), Zambie a Zimbabwe. Zákaz

se nevztahoval na občany těchto zemí a na cesty, které nesnesou odkladu a byly předem oznámeny Ministerstvu zahraničních věcí.

[2] Navrhovatel uváděl, že plánoval v termínu 15. – 31. března 2021 vycestovat na dovolenou do Keni, v čemž ho opatření odpůrce omezuje, přičemž zákaz vycestovat z území České republiky považuje za svévolný. K návrhu přiložil čestné prohlášení, že měl v uvedeném termínu v plánu zakoupit zájezd do Keni, avšak odkládal to těsně před začátek čerpání dovolené z důvodu nejistoty a náhodně vydávaných opatření. Dále předložil potvrzení zaměstnavatele o schválení čerpání řádně dovolené.

[3] Dne 31. března 2021 navrhovatel navrhl, aby soud připustil změnu návrhu tak, že se nově vztahuje též na ochranné opatření odpůrce ze dne 30. března 2021 č. j. MZDR 20599/2020-67/MIN/KAN, popřípadě tak, že je nově napadáno pouze toto opatření. Uvedené opatření obsahuje totožnou regulaci jako předešlé opatření, a to s účinností od 12. dubna 2021 do 31. května 2021, přičemž mezi země s extrémním rizikem nákazy odpůrce zařadil též Kolumbii a Peru.

[4] Dne 29. dubna 2021 navrhovatel navrhl další rozšíření, eventuálně změnu návrhu, tentokrát s ohledem na ochranné opatření odpůrce ze dne 26. dubna 2021 č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN, kterým bylo s účinností ode dne 27. dubna 2021 zrušeno mimořádné opatření ze dne 30. března 2021 a v době od 27. dubna 2021 do 31. května 2021 byl znovu zakázán vstup do zemí s extrémním rizikem nákazy onemocnění covid-19, mezi které odpůrce nově zařadil též Indickou republiku.

[5] Usnesením označeným v návěti městský soud (I) odmítl návrh na zrušení opatření ze dne 25. února 2021, (II) připustil rozšíření návrhu na opatření ze dne 30. března 2021, (III) odmítl návrh na zrušení opatření ze dne 30. března 2021, (IV) připustil rozšíření návrhu na opatření ze dne 26. dubna 2021, (V) odmítl návrh na zrušení opatření ze dne 26. dubna 2021, (VI) nepřiznal odpůrci náhradu nákladů řízení a (VII) vrátil navrhovateli zaplacený soudní poplatek. Městský soud připustil změny návrhu s ohledem na věcnou a časovou souvislost mezi jednotlivými napadenými opatřeními. Návrhy na zrušení opatření ze dne 25. února 2021 a ze dne 30. března 2021, která již byla v době jeho rozhodování zrušena, městský soud odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Ve vztahu k opatření ze dne 26. dubna 2021 městský soud návrh odmítl pro zjevný nedostatek aktivní legitimity navrhovatele. Dle názoru městského soudu totiž není opatření způsobilé zasáhnout do právní sféry navrhovatele, zásah do práva vycestovat do země uvedené v opatření může být toliko nepřímý, zprostředkovaný. Z listin, které navrhovatel předložil, nevyplývá, že by opatření zmařilo nějakou jeho konkrétní cestu, nebylo z nich zřejmé, že by se navrhovatel chystal právě do Keni, měl zakoupené letenky či zajištěné ubytování.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Namítal, že podrobně tvrdil a také doložil dotčení svých práv v důsledku napadených opatření. Nelze tedy dovodit nedostatek jeho aktivní procesní legitimity. Opatření odpůrce se dotýkalo práv všech občanů České republiky, městský soud se odchýlil od konstantní judikatury správních soudů, která přiznává legitimitu k podání návrhu na zrušení mimořádných protiepidemických opatření prakticky každému. S ohledem na namítanou nicotnost měl městský soud přezkoumat i již zrušená mimořádná opatření. Odpůrce totiž při vydávání opatření překročil svou pravomoc a působnost, není možné uložit zákaz vycestování z území České republiky. Stěžovatel dále namítl, že městský soud měl o změnách návrhu rozhodnout samostatným

pokračování

procesním usnesením, a teprve následně rozhodnout ve věci samé, přičemž odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2020 č. j. 8 As 34/2020 - 100.

[7] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem městského soudu, že zákaz vstupu do zemí s extrémním rizikem nákazy zjevně není způsobilý bezprostředně zasáhnout do právní sféry stěžovatele. S ohledem na nedostatek aktivní legitimace stěžovatele se již městský soud nemohl zabývat tvrzenou nicotností zrušených opatření. Rozsudek Nejvyššího správního soudu, na který stěžovatel odkazoval v souvislosti s nutností rozhodnout samostatně o změně návrhu, není příléhavý, neboť v tomto případě nemohly vzniknout žádné pochyby o předmětu řízení.

[8] Stěžovatel reagoval na vyjádření odpůrce replikou, v níž uvedl, že není vyloučeno, aby byla legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy odvozena od nepřímého či zprostředkovaného zásahu do práv. Dále odkázal na nejnovější judikaturu týkající se této otázky.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

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

[10] V první řadě se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda měl městský soud rozhodnout o návrzích stěžovatele na změnu (rozšíření) návrhu samostatně předtím, než ve věci vydal konečné rozhodnutí.

[11] Změnu návrhu v průběhu řízení upravuje § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, který se v soudním řízení správním použije přiměřeně na základě § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle § 95 odst. 1 občanského soudního řádu může návrh *za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení. Změněný návrh je třeba ostatním účastníkům doručit do vlastních rukou, pokud nebyli přítomni jednání, při němž ke změně došlo.* Druhý odstavec citovaného ustanovení pak stanoví, že *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.*

[12] Ve výše citovaném rozsudku č. j. 8 As 34/2020 - 100, na který odkazoval stěžovatel, Nejvyšší správní soud uvedl, že o připuštění změny návrhu musí soud rozhodnout formálně usnesením, a to nikoli až v rámci konečného rozhodnutí. „Předmět řízení totiž musí být postaven najisto ještě před vynesením rozsudku, aby bylo jasné, o čem soud vede řízení a rozhoduje. S tím souvisí i procesní práva dalších účastníků, případně i osob zúčastněných na řízení. Ti musí mít dostatečnou možnost se vyjádřit jak k návrhu na změnu, tak k případně změněnému návrhu.“ Nejvyšší správní soud proto shledal, že „pokud soud o připuštění změny návrhu nerozhodne procesním usnesením, jak vyžaduje zákon, jde o vadu řízení. Pokud pak o změněném návrhu jedná, půjde až na výjimky o takovou vadu řízení, jež může mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Výjimkou by mohla být jen situace, kdy by nevznikaly naprosto žádné pochybnosti o tom, že k připuštění změny návrhu došlo, a to i z pohledu účastníků řízení. Zjednodušeně řečeno tedy tehdy, pokud by žádný z účastníků řízení nemohl mít pochybnosti o předmětu řízení a nevydání usnesení by tak představovalo jen formální vadu, která by žádným způsobem nenarušovala práva účastníků.“

[13] V nyní projednávaném případě však to, že městský soud nerozhodl o připuštění změny návrhu samostatným usnesením, nemělo vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Ve věci

sp. zn. 8 As 34/2020 šlo o změnu návrhu na zrušení opatření obecné povahy na zásahovou žalobu, což není triviální otázka (bod 65 rozsudku č. j. 8 As 34/2020 - 100), naproti tomu v nyní posuzovaném případě se městský soud opíral o jednoznačně formulovaný právní názor Nejvyššího správního soudu, že v případě nahrazování opatření obecné povahy jiným obsahově obdobným opatřením obecné povahy v rychlém časovém sledu, který reálně znemožňuje soudní přezkum prvního opatření, se má připustit změna návrhu (rozsudek ze dne 4. června 2020 č. j. 6 As 88/2020 - 44, č. 4060/2020 Sb. NSS). Nastalá procesní situace nebyla nijak komplikovaná, na rozdíl od věci sp. zn. 8 As 34/2020 odpůrce netvrdí, že by se v ní nemohl zorientovat (srov. bod 69 rozsudku č. j. 8 As 34/2020 - 100). Dále, zatímco ve věci posuzované osmým senátem rozhodl městský soud o žalobě meritorně, v nyní projednávaném případě návrh bez věcného projednání odmítl (takže o něm nejednal). A konečně, ve věci sp. zn. 8 As 34/2020 městský soud o připuštění změny návrhu vůbec nerozhodl (podobně jako v případě posuzovaném v již citovaném rozsudku č. j. 6 As 88/2020 - 44), naproti tomu nyní posuzované usnesení obsahuje výroky o připuštění změny návrhu.

[14] Stěžovatel neuváděl, v jakém smyslu měl postup městského soudu zkrátit jeho procesní práva. S odkazem na rozsudek č. j. 8 As 34/2020 - 100 zmiňoval nutnost postavit na jisto předmět řízení, z ničeho však nevyplývá, že by předmět řízení před městským soudem nebyl komukoli ze zúčastněných zřejmý. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že to, že městský soud rozhodl o připuštění změny návrhu až v konečném rozhodnutí, nebylo vadou, která by měla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[15] Ačkoli stěžovatel formálně napadl usnesení městského soudu jako celek, proti výrokům I a III, jimiž městský soud odmítl návrh na zrušení již zrušených opatření ze dne 25. února 2021 a 30. března 2021 pro nedostatek podmínek řízení, neuplatnil žádnou argumentaci. Nejvyšší správní soud proto jen stručně uvádí, že tato opatření byla ke dni rozhodování městského soudu skutečně zrušena – v případě opatření ze dne 25. února 2021 původně pouze skončila doba platnosti (což by jeho soudní přezkum nevyklučovalo, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2021 č. j. 6 As 114/2020 - 63), „pro přehlednost a z důvodu právní jistoty“ však bylo později zrušeno ochranným opatřením ze dne 26. dubna 2021 č. j. MZDR 7790/2021-2/MIN/KAN, které je založeno na č. l. 58 spisu městského soudu; opatření ze dne 30. března 2021 bylo zrušeno opatřením ze dne 26. dubna 2021 č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN, které je rovněž předmětem tohoto řízení, jak bylo uvedeno výše. V důsledku toho odpadl v této části předmět řízení, což zakládá neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, a tedy důvod pro odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2012 č. j. 8 Ao 8/2011 - 129). Na opatření vydaná podle § 68 zákona o ochraně veřejného zdraví se totiž nevztahuje § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, který umožňuje věcně přezkoumat i již zrušená mimořádná opatření při epidemii onemocnění covid-19.

[16] Vhodnější by bylo, kdyby městský soud namísto toho, aby předmět řízení rozšířil o nově vydaná opatření, připustil změnu návrhu s tím výsledkem, že předmětem řízení by bylo jen nové (tedy aktuálně platné) ochranné opatření (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2020 č. j. 5 As 191/2020 - 45). Pak by o odmítnutí návrhu směřujícího proti již neplatným opatřením vůbec nerozhodoval. Odmítavé výroky I a III napadeného usnesení jsou proto v jistém smyslu nadbytečné. Nejde však o procesní vadu, natož vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí městského soudu.

[17] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že měl městský soud přezkoumat již neexistující ochranná opatření s ohledem na to, že stěžovatel namítal jejich nicotnost. I vyslovení nicotnosti je totiž vázáno na splnění podmínek řízení, respektive je podmíněno tím, že není dán žádný

pokračování

z důvodů pro odmítnutí návrhu (srov. přiměřeně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2005 č. j. 4 As 31/2004 - 53, č. 619/2005 Sb. NSS, ze dne 22. srpna 2006 č. j. 5 As 67/2005 - 88, č. 988/2006 Sb. NSS, ze dne 27. listopadu 2008 č. j. 2 As 53/2007 - 111 či ze dne 14. května 2014 č. j. 10 As 33/2014 - 34, které se sice týkaly řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, není však důvod nahlížet na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odlišně).

[18] Nejvyšší správní soud však vyhodnotil jako důvodnou námitku, že městský soud neměl odmítnout návrh na zrušení mimořádného opatření ze dne 26. dubna 2021 pro nedostatek aktivní procesní legitimace stěžovatele.

[19] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ten, kdo tvrdí, že byl tímto opatřením zkrácen na svých právech.

[20] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu musí návrh na zrušení opatření obecné povahy obsahovat myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele byla napadeným opatřením dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009 č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Otázku aktivní procesní legitimace však nelze směřovat s otázkou aktivní legitimace věcné, tedy s otázkou důvodnosti návrhu, která se zkoumá až při meritorním posuzování návrhu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2013 č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, č. 2943/2014 Sb. NSS, ve vztahu k opatřením souvisejícím s epidemií onemocnění covid-19 viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. března 2021 č. j. 8 Ao 1/2021 - 133).

[21] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. května 2021 č. j. 6 Ao 22/2021 - 44 odmítl přehnaně extenzivní pojetí návrhu na zrušení opatření obecné povahy (který nelze považovat za *actione popolare*) a zdůraznil, že regulace zavedená v opatření obecné povahy musí mít „přímý a nezprostředkovaný vztah“ k právům navrhovatele (ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Aktivní procesní legitimaci tedy nemůže založit pouze nepřímý či zprostředkovaný dopad opatření obecné povahy do práv navrhovatele, jak stěžovatel uváděl ve své replice.

[22] V projednávané věci však opatření odpůrce zasáhlo stěžovatelova práva přímo. Toto opatření totiž všem občanům České republiky (tedy i stěžovateli) zakázalo vstup do zemí s extrémním rizikem nákazy onemocnění covid-19. Podobně jako v případě posuzovaném v rozsudku č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, který se týkal opatření adresovaného veřejnosti, byl adresátem této regulace každý (občan České republiky či cizinec s trvalým pobytem na území České republiky), přesněji řečeno každý, kdo měl v úmyslu vycestovat do některé ze zemí, které odpůrce označil za extrémně rizikové. Navrhovatel tvrdil, že přesně to plánoval, což lze považovat za logicky konsekventní a myslitelné tvrzení o zkrácení na jeho právech, konkrétně na svobodě pohybu.

[23] Nejvyšší správní soud připomíná, že odmítnout návrh pro nedostatek aktivní procesní legitimace lze jen tehdy, „bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele [...] patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen“ (výše citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, bod 33). Takový závěr však v projednávaném případě učinit nelze. Jak již bylo uvedeno, stěžovatel v návrhu tvrdil, že měl v úmyslu strávit dovolenou v jedné ze zemí, do níž odpůrce napadeným opatřením zakázal občanům České republiky vycestovat. Toto tvrzení pro jeho legitimaci k podání návrhu

na zrušení opatření odpůrce stačí. Otázkou, zda je pravdivé a zda skutečně došlo ke zkrácení práv stěžovatele v míře, která zakládá nezákonnost mimořádného opatření, je třeba zodpovědět až v rámci posouzení důvodnosti návrhu.

[24] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že shledal drobné formulační pochybení i v rozhodnutí městského soudu o náhradě nákladů řízení. V odůvodnění městský soud sice správně odkázal na § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá v případě odmítnutí návrhu žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, toto odůvodnění je však v rozporu s výrokem VI usnesení, kterým městský soud odpůrci nepřiznal náhradu nákladů řízení, a o nákladech řízení stěžovatele tak formálně nerozhodl (s výjimkou vrácení zaplaceného soudního poplatku); výrok tedy měl znít podle § 60 odst. 3 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že kasační stížnost proti výroku V napadeného usnesení, kterým městský soud odmítl návrh na zrušení opatření ze dne 26. dubna 2021 pro nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatele, je důvodná. Nejvyšší správní soud proto zrušil tento výrok a na něj navazující výroky VI o nákladech řízení odpůrce a VII o vrácení soudního poplatku navrhovateli a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[26] Ve zbývajícím rozsahu Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, neboť rozhodnutí městského soudu o připuštění změn návrhu i odmítnutí návrhu na zrušení již neexistujících opatření (tedy výroky I – IV napadeného usnesení) nejsou v rozporu se zákonem. Z důvodu procesní ekonomie, resp. nadbytečnosti nerozhodl samostatným výrokem o části kasační stížnosti proti výrokům o připuštění změny návrhu (výroky II a IV) ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. (tedy o odmítnutí kasační stížnosti proti rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, jako nepřijatelné), neboť tyto výroky jsou úzce svázány s odmítavými výroky III a V téhož usnesení napadeného kasační stížností jako celek a Nejvyšší správní soud je fakticky (při úvaze, zda šlo o vadu řízení) věcně přezkoumal, jak je patrné z odstavců [10] až [16] odůvodnění tohoto rozsudku.

[27] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. října 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu