



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně 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 se návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce 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 16. února 2022 č. j. 11 A 45/2021 - 104,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost navrhovatele **se zamítá**.
- II.** Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odpůrci **se nepřiznávají** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

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] V průběhu řízení, dne 31. března 2021, navrhovatel navrhl, aby soud připustil změnu návrhu tak, aby se vztahoval také (případně pouze) na ochranné opatření odpůrce ze dne 30. března 2021 č. j. MZDR 20599/2020-67/MIN/KAN, účinné od 12. dubna 2021 do 31. května 2021 a obsahující totožnou regulaci jako předešlé opatření toliko s tím rozdílem, že seznam zemí s rizikem nákazy odpůrce rozšířil o Kolumbiu a Peru. Další návrh na rozšíření, eventuálně změnu návrhu podal navrhovatel dne 29. dubna 2021 v návaznosti 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 předchozí opatření 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.

[3] Usnesením ze dne 11. května 2021 č. j. 11 A 45/2021 - 60 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. Návrhy na zrušení již zrušených opatření městský soud odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Ve vztahu k opatření ze dne 26. dubna 2021 pak městský soud návrh odmítl pro zjevný nedostatek aktivní legitimace navrhovatele.

[4] Toto usnesení v rozsahu výroků V, VI a VII zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. října 2021 č. j. 6 As 151/2021 - 31 a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud totiž na rozdíl od městského soudu dospěl k závěru, že pro aktivní legitimaci navrhovatele dostačovalo tvrzení, že měl v úmyslu strávit dovolenou v jedné ze zemí, do níž odpůrce napadeným opatřením zakázal občanům České republiky vycestovat. Zároveň Nejvyšší správní soud městskému soudu vytkl rozpor výroku o náhradě nákladů řízení s jeho odůvodněním. Ve zbývajícím rozsahu (tj. pokud jde o výroky I až IV) kasační stížnost zamítl.

[5] Usnesením označeným v návěti městský soud návrh navrhovatele (ve zbývajícím rozsahu po částečné kasaci ze strany Nejvyššího správního soudu) odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť napadené ochranné opatření ze dne 26. dubna 2021 č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN bylo s účinností k 22. květnu 2021 v plném rozsahu zrušeno a nahrazeno ochranným opatřením ze dne 21. května 2021 č. j. MZDR 20599/2020-80/MIN/KAN, nejsou tedy splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek již nelze v řízení odstranit.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Namítal, že městský soud měl konstatovat nicotnost napadených opatření, a to i přes to, že již byla zrušena. Navrhovatel totiž nesouhlasí s právním názorem, že i vyslovení nicotnosti je vázáno na splnění podmínek řízení, resp. že je podmíněno neexistencí důvodů pro odmítnutí návrhu. Podle stěžovatele je tento závěr v rozporu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013 č. j. 7 As 100/2010 - 65, přičemž na podporu své argumentace citoval též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. února 2016

pokračování

č. j. 65 A 2/2015 - 126. Dále stěžovatel s pomocí odkazů na novinové články argumentoval, že odpůrce k vydávání opatření typu zákazu vycestování není vůbec oprávněn a nemá k němu pravomoc ani působnost. Nakonec podle stěžovatele z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu vyplývá potřeba najít takový výklad, který umožní zajistit přezkum již zrušených opatření odpůrce a možnost uplatnění nároku na náhradu újmy podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Podle stěžovatele zároveň neexistuje žádné zákonné ustanovení, které by soudům bránilo postupovat v případě opatření vydávaných podle zákona o ochraně veřejného zdraví tak, jak stanoví § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, tedy přezkoumat opatření i v případě, že bylo již zrušeno.

[7] Odpůrce ve svém vyjádření citoval § 68 odst. 1 a § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví s tím, že vydáním napadeného ochranného opatření nevybočil z mezí pravomoci a působnosti daných mu citovanými ustanoveními. Dále se odpůrce ztotožnil s názorem městského soudu, že ve věci nejsou dány podmínky řízení, jelikož napadené ochranné opatření bylo v plném rozsahu zrušeno a nahrazeno ochranným opatřením ze dne 21. května 2021 č. j. MZDR 20599/2020-80/MIN/KAN.

[8] K vyjádření odpůrce zaslal navrhovatel repliku, v níž poukázal na problematičnost soudního přezkumu krizových opatření a nedostatečnost právní úpravy náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

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

[10] Navrhovatel namítá podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nezákonnost v návěti označeného usnesení městského soudu, jímž městský soud odmítl jeho návrh na zrušení opatření obecné povahy pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tato nezákonnost má dle navrhovatele spočívat v tom, že městský soud neměl jeho návrh odmítat, nýbrž měl vyslovit nicotnost napadených opatření, a to i přes jejich dřívější zrušení odpůrcem.

[11] Na tuto námitku však Nejvyšší správní soud již částečně (ve vztahu k ochranným opatřením předcházejícím tomu z 26. dubna 2021) odpověděl v bodu [17] rozsudku č. j. 6 As 151/2021 - 31: „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 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).“ Nejvyšší správní soud v bodu [15] předchozího rozsudku k dřívějším ochranným opatřením též uvedl, že v důsledku jejich zrušení „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)“.

[12] Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal žádný důvod, proč by měl ve vztahu k ochrannému opatření ze dne 26. dubna 2021 č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN, které odpůrce zrušil opatřením ze dne 21. května 2021 č. j. MZDR 20599/2020-80/MIN/KAN, postupovat odlišně.

[13] Z napadeného usnesení městského soudu, především z jeho bodu [31], je zřetelné, že městský soud právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem ve vztahu k předchozím ochranným opatřením vztáhl rovněž na opatření ze dne 26. dubna 2021 č. j. MZDR 20599/2020-74/MIN/KAN a návrh stěžovatele z důvodu nedostatku podmínek řízení odmítl. Městský soud po vrácení věci Nejvyšším správním soudem navrhovatele přípisem ze dne 7. prosince 2021 v návaznosti na zrušení posledně uvedeného opatření opatřením ze dne 21. května 2021 č. j. MZDR 20599/2020-80/MIN/KAN poučil, že může změnit návrh tak, že jako napadené opatření označí namísto opatření zrušeného opatření platné. Navrhovatel zareagoval žádostí o konstatování „nezákonnosti či nicotnosti původně napadeného, jakož i navazujícího opatření (které žalobce učinil rovněž předmětem přezkumu).“ Setrval tedy na požadavku přezkumu již zrušených opatření obecné povahy, jež označil už v původním řízení před městským soudem. Odpadl tak předmět řízení, což zakládá neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, a tedy důvod pro odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak městský soud správně uzavřel, když i ve zbývajícím rozsahu návrh odmítl.

[14] Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného dodává, že k totožnému závěru, tedy že nedostatek podmínek řízení brání soudu zabývat se nejenom návrhem na zrušení opatření obecné povahy, nýbrž také návrhem na prohlášení jeho nicotnosti, dospěl také jeho čtvrtý senát v bodu [25] rozsudku ze dne 29. července 2021 č. j. 4 As 149/2021 - 59.

[15] Pokud jde o usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010 - 65, kterým argumentuje stěžovatel, v něm se rozšířený senát k otázce, zda má krajský soud hodnotit otázku nicotnosti rozhodnutí správního orgánu, resp. opatření obecné povahy i tehdy, pokud nejsou splněny podmínky řízení, nevyjadřoval. Proto usnesení není pro posouzení nyní projednávané věci relevantní. Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 65 A 2/2015 - 126 pak stěžovatel uváděl proto, že v něm krajský soud usnesení rozšířeného senátu užil ve své argumentaci, tudíž ani tento rozsudek, který byl navíc zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2016 č. j. 2 As 78/2016 - 72, č. 3473/2016 Sb. NSS, není způsobilý posouzení nynější věci ovlivnit.

[16] Lze tedy shrnout, že městský soud návrh správně odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Případná další argumentace stěžovatele je proto už bez významu, neboť za takového stavu již není prostor se k čemukoliv dalšímu věcně vyjadřovat

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, pročež ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo

pokračování

na náhradu nákladů řízení. Odpůrce měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však náklady nad rámec běžné úřední činnosti, protož se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 3. května 2022

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu