



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu 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 navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2020, č. j. 11 A 52/2020 – 127,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2020, č. j. 11 A 52/2020 – 127, **se ruší** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se navrhovatel (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byl odmítnut jeho v pořadí již čtvrtý změnový návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce (první opatření, jehož zrušení se stěžovatel domáhal, bylo opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2020, č. j. MZDR 15757/2020 – 13/MIN/KAN), kterým byl všem osobám zakázán pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště bez ochranných prostředků dýchacích cest, a to návrh ze dne 19. 10. 2020, č. j. MZDR 15757/2020 – 37/MIN/KAN.

[2] Ve věci posledně uvedeného návrhu rozhodoval městský soud opakovaně poté, kdy bylo jeho předchozí usnesení ze dne 1. 6. 2020, č. j. 11A 52/2020 - 52, kterým nepřipustil postupné změny návrhu stěžovatele, zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 191/2020 – 45. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku vycházel z rozsudku NSS ze dne 4. června 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44, v němž 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 případě, 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).“

[3] Nejvyšší správní soud ve zrušovacím rozsudku konstatoval, 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.

[4] V reakci na tento rozsudek vyzval městský soud dne 15. 10. 2020 navrhovatele, aby soudu sdělil své procesní stanovisko ve věci. Navrhovatel na tuto výzvu reagoval další změnou návrhu (na zrušení mimořádného opatření ze dne 12. 10. 2020; v pořadí třetí). Jelikož bylo toto nově napadené mimořádné opatření odpůrce opět zrušeno a nahrazeno novým, změnil navrhovatel svým podáním ze dne 26. 10. 2020 již svůj návrh a napadl mimořádné opatření odpůrce ze dne 19. 10. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN.

[5] Městský soud v novém rozhodnutí připustil všechny změny návrhu, které navrhovatel ve svých podáních navrhl a poté posuzoval, zda jsou ve věci splněny podmínky řízení. Městský soud dospěl k závěru, že přezkumu napadených opatření brání skutečnost, že byla zrušena. Pokud jde o opatření ze dne 4. 5. 2020, 11. 5. 2020, 18. 5. 2020 a 12. 10. 2020, brání přezkumu to, že byla zrušena vždy následujícími opatřeními odpůrce. Dle městského soudu smyslem právního závěru Nejvyššího správního soudu bylo vyjádření toho, že musí být poskytnuta soudní ochrana i tehdy, dojde – li k nahrazení vydaných opatření v krátkém sledu, kdy nelze očekávat, že soud o původním opatření bude moci rozhodnout. Městský soud proto připustil změnu návrhu tak, aby bylo přezkoumáno poslední opatření v řadě. Městský soud uvedl, že opatření ze dne 4. 5. 2020 bylo zrušeno následujícími opatřeními odpůrce ze dne 11. 5. 2020, 18. 5. 2020, 12. 10. 2020 a 19. 10. 2020; zbylo tak přezkoumat poslední opatření odpůrce, a to opatření ze dne 19. 10. 2020. Ve vztahu k němu městský soud konstatoval, že toto mimořádné opatření odpůrce ze dne 19. 10. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN, však bylo zrušeno ke dni 21. 11. 2020 rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18A 59/2020 - 226. Městský soud tak bez dalšího uzavřel, že zrušením napadeného opatření obecné povahy soudem došlo k neodstranitelnému nedostatku podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení, proto návrh stěžovatele odmítl.

[6] V kasační stížnosti stěžovatel tvrdí, že mu bylo navzdory připuštění předchozích návrhů v intencích zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, znemožněno domoci se věcného přezkumu, neboť mu městský soud neposkytl dostatečný časový prostor k možné změně po přijetí nového mimořádného opatření (ze dne 16. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020 - 39/MIN/KAN); stěžovatel poukazuje na to, že změnu návrhu u městského soudu učinil dne 18. 11. 2020 v 11:02 hod.

[7] Dle stěžovatele se nejednalo o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení; stěžovatel postupoval zcela procesně souladným postupem vyjádřeným v rozsudku NSS sp. zn. 6 As 88/2020; přičemž městský soud si zcela jistě musel být vědom skutečnosti, že nedostatek podmínky řízení, který shledal, je nedostatkem odstranitelným, když obdobný postup, tedy změnu návrhu po přijetí vždy nového mimořádného opatření odpůrce, byl v řízení již několikrát uplatněn. Stěžovatel poukazuje na to, že přípustnost změny návrhu, jak konstatoval Nejvyšší

pokračování

správní soud v rozsudku sp., zn. 6 As 88/2020, nemůže být pouze teoretickou možností, ale soud musí navrhovateli poskytnout i možnost reálnou. Stěžovatel přitom změnu návrhu uplatnil u soudu dopoledne prvního dne účinnosti nového opatření; k tomu však již nebylo přihlíženo.

[8] Stěžovatel dále poukazuje na to, že napadené usnesení městského soudu bylo vydáno dne 18. 11. 2020, tudíž v době, kdy ještě nenastal soudem určený den (21. 11. 2020) zrušení mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020; dále uvádí, že městský soud se rovněž vůbec nezabýval tím, že toto mimořádné opatření bylo po vydání rozsudku městského soudu ze dne 13. 11. 2020 zrušeno mimořádným opatřením samotného odpůrce ze dne 16. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020 – 39/MIN/KAN; soud tak neměl ani správně ustálený skutkový závěr o tom, jakým způsobem bylo opatření odpůrce zrušeno.

[9] Stěžovatel dále poukazuje na to, že nezákonnost následně vydávaných opatření po zrušujícím rozsudku městského soudu sp. zn. 18A 59/2020 nebyla odpůrcem odstraněna. Stěžovatel tvrdí, že postupem městského soudu mu byla odmítnuta soudní ochrana, navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud zcela správně posoudil nesplnění podmínek řízení; kasační stížnost navrhuje jako nedůvodnou zamítnout.

[11] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadené usnesení městského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné stručně rekapitulovat skutkový a právní stav věci:

Ministerstvo zdravotnictví vydalo následující (pouze ve věci relevantní) mimořádná opatření v souvislosti s omezením svobody pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest: opatření ze dne 19. 10. 2020, č. j. MZDR 15757/2020 - 37/MIN/KAN – toto opatření nabylo platnosti dnem vyhlášení. Toto opatření napadl stěžovatel u městského v rámci změny návrhu ze dne 26. 10. 2020.

[13] Dne 13. 11. 2020 vydal městský soud rozsudek č. j. 18 A 59/2020 – 226, kterým k návrhu jiných navrhovatelů uvedené opatření zrušil, a to dnem 21. 11. 2020 (viz výrok II rozsudku).

[14] Bezprostředně poté vydalo ministerstvo zdravotnictví opatření ze dne 16. 11. 2020, č. j. 15757/2020 - 39/MIN/KAN, kterým s účinností od 18. 11. 2020, od 00:00 hod zrušilo opatření ze dne 19. 10. 2020, č. j. MZDR 15757/2020 - 37/MIN/KAN.; návrh na zrušení tohoto opatření ze dne 16. 11. 2020 podal stěžovatel dne 18. 11. 2020. Téhož dne městský soud vydal kasační stížností napadené usnesení, přičemž o návrhu stěžovatele již nerozhodoval.

[15] Z obsahu jednotlivých mimořádných opatření, která stěžovatel v průběhu řízení před městským soudem od samého počátku (viz první opatření ze dne 4. 5. 2020, č. j. MZDR 15757/2020 - 13/MIN/KAN) napadal, je zcela zjevné, že jsou co do obsahu i rozsahu povinností fakticky identická, přičemž obsahují zcela totožná odůvodnění (a to přesto, že městský soud ve zrušujícím rozsudku sp. z. 18 A 59/2020 v obsáhlém odůvodnění vytkl odpůrci, že mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020 vzdor opakovaným výhradám adresovaným soudem odpůrci v dřívějších rozhodnutích „*postrádá konkrétní, srozumitelné a podložené úvahy, na základě nichž by soud mohl účinně a odpovědně přezkoumat, zda je skutečně z pohledu dosažení deklarovaného cíle (v podobě zplanění křivky) a předpokládaného smyslu (účinnosti) roušek nezbytné trvat na povinném nošení ochranných*

prostředků dýchacích cest v aktuálně stanoveném rozsahu“; dále soud uvedl, že „opatření především zcela postrádá uvedení důvodů, pro které odpůrce zpřísnil dříve zavedená opatření a přistoupil ke stanovení povinnosti nošení roušek i ve venkovních prostorech.“ V uvedeném rozsudku městský soud odpůrci výslovně vytkl, že v odůvodnění mimořádného opatření pouze „reprodukuje a přebírá odůvodnění předchozích mimořádných opatření ukládajících povinnost použít roušek ve vnitřním prostoru,...“ (viz bod 156 a násl. rozsudku).

[16] Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že za stávajícího skutkového a právního stavu byly dány podmínky pro postup soudu presumovaný rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 – 44; v něm Nejvyšší správní soud zdůraznil, 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*), tím spíše za situace zvýšeného rizika pro zachování práv a svobod v mimořádných stavech. V intencích těchto úvah Nejvyšší správní soud dospěl k závěrům o výjimečnosti postupu při soudním přezkumu opakovaně zrušovaných a bezprostředně nahrazovaných novými opatřeními odpůrce v případě opatření vydávaných v souvislosti s vyhlášeným nouzovým stavem, což ostatně vyjádřil již ve svém předchozím zrušovacím rozsudku ze dne 18. 9. 2020.

[17] V uvedeném rozsudku sp. zn. 6 As 88/2020 Nejvyšší správní soud především zdůraznil, 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 nebo přijetím opatření zavádějícího obsahově novou právní regulaci. Z tohoto pohledu je třeba konstatovat, že všechna opatření upravují stejný okruh problematiky v zásadě shodným způsobem. Nelze tedy dospět k závěru, že opatření byla zrušena bez náhrady. Nejen ve vztahu ke stěžovateli tak všechna opatření vyvolávají v zásadě shodný zásah do veřejných subjektivních práv dotčených osob. Kromě této obsahové kontinuity je podstatný také rychlý časový sled, v němž po sobě jednotlivé akty následují. Nelze rovněž přehlédnout, že opatření ze dne 16. 11. 2020 s účinností od 18. 11. 2020 bylo vydáno odpůrcem zcela zjevně v reakci na zrušení opatření ze dne 19. 10. 2020 soudem dne 13. 11. 2020, přičemž jeho smyslem bylo překlenutí doby k vydání nového opatření bezprostředně dne 20. 11. 2020.

[18] V projednávané věci městský soud odmítl návrh stěžovatele usnesením ze dne 18. 11. 2020. Lze s městským soudem souhlasit potud, že v tento okamžik již bylo o opatření, jehož zrušení se stěžovatel návrhem domáhal, rozhodnuto k návrhu jiných navrhovatelů rozsudkem sp. zn. 18 A 59/2020. Nelze však již dospět k závěru, že k datu rozhodování soudu již neexistuje, resp. že došlo k odpadnutí předmětu řízení.

[19] Byť městský soud rozhodl o zrušení mimořádného opatření výše označeným rozsudkem již dne 13. 11. 2020, účinky tohoto opatření, tedy i povinnosti, které jím byly založeny, a proti kterým stěžovatel brojil, by tížily stěžovatele, jakož i ostatní osoby, pokud by nebylo toto opatření následně zrušeno odpůrcem již ke dni 18. 11. 2020, až do 21. 11. 2020; v daném případě tedy účinky opatření, jehož zrušení se stěžovatel domáhal, trvaly až do 18. 11. 2020. Nelze přitom dospět k závěru, že rozhodnutí, které je dosud účinné, již neexistuje, tudíž ani není způsobilé zasáhnout do subjektivních práv stěžovatele. Z tohoto pohledu lze proto uzavřít, že úvahy, na kterých městský soud založil odmítnutí návrhu, totiž, že napadené opatření obecné povahy neexistuje, v tomto směru nemohou obstát.

[20] Nejvyšší správní soud musí stěžovateli přisvědčit v tom, že městský soud nikterak nebral v potaz skutečnost, že opatření, jehož zrušení se stěžovatel domáhal, bylo rovněž zrušeno samotným odpůrcem, a to opatřením ze dne 16. 11. 2020, č. j. 15757/2020 - 39/MIN/KAN, s účinností od 18. 11. 2020 (viz bod II tohoto opatření). Je pravdou, jak ověřil Nejvyšší správní

pokračování

soud ze soudního spisu, že dle vyznačení vydání rozhodnutí v systému IS VKS (IBM Notes) městský soud vydal napadené usnesení dne 18. 11. 2020 v 10:17 hod, přičemž návrh stěžovatele z téhož dne je v systému vyznačen téhož dne později (11:06 hod). Nicméně je také pravdou, že ke dni rozhodování městského soudu (18. 11. 2020) existovalo mimořádné opatření odpůrce s totožným předmětem, tj. omezením svobody pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest, které bylo účinné, a které bylo lze přezkoumat, resp. s ohledem na jeho pouze dvoudenní účinnost (do 20. 11. 2020) bylo lze zcela důvodně, a to i s ohledem na dosavadní bdělost a aktivní přístup stěžovatele, očekávat, že stěžovatel učiní další změnový návrh.

[21] Nejvyšší správní soud opakovaně a dlouhodobě klade důraz na efektivitu soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví. Pravidla pro řízení před správními soudy nejsou samoučelná; právě naopak, jsou toliko nástrojem k dosažení vlastního účelu správního soudnictví, a sice nalezení práva a poskytnutí účinné ochrany subjektivním právům jednotlivce, do nichž veřejná správa zasáhne svým jednáním v rozporu se zákonem (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98). V usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 – 62, NSS mimo jiné konstatoval: „*Procesní pravidla tak nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.*“ Nejvyšší správní soud zde rovněž uvedl: „*Správní soudnictví má jinou funkci než soudnictví civilní v jeho klasickém liberálním pojetí – nejde v něm o řízený střet svou soukromých osob řešících spor o své soukromé záležitosti, v němž veřejná moc pouze plní funkci rozhodčího, nýbrž o ochranu jednotlivce před nezákonným jednáním veřejné moci. Tato odlišnost správního soudnictví vyžaduje, aby se v něm ve větší míře projevoval „procesní paternalismus“ sloužící k ochraně žalobce a k tomu, aby mohl účinně dosáhnout svých práv, náleželi-li mu. Komplexní a v řadě ohledů nepřehledná struktura veřejné moci by naopak procesní pozici žalobce neúnosně komplikovala, bylo-li by po něm v intencích zásad civilního procesu požadováno, aby bez pomoci soudu „trefil“ svým projevem vůle označujícím konkrétní součást veřejné moci za žalovaného tu, která vskutku vůči němu jednala, a pokud by v případě, že tak neučiní správně, ztratil a priori šanci na procesní úspěch.*“

[22] Výše uvedené závěry jsou jako hodnotové a výkladové východisko relevantní i pro nyní projednávanou věc. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nelze odhlížet především od povahy aktérů řízení ve správním soudnictví. Obecně lze konstatovat, že na jedné straně stojí jednotlivec nutně omezený svými prostředky, znalostmi a jinými možnostmi, na straně druhé veřejná moc, o níž jednotlivec tvrdí, že v rozporu se zákonem zasáhla do jeho subjektivních práv. V projednávané věci nadto nelze pomíjet, že stěžovatel na změnová opatření reagoval vždy bezprostředně, tedy nebyl nečinný, choval se maximálně obezřetně a odpovědně, zcela zjevně z jeho postupu vyplývalo, že nadále se hodlá proti postupu odpůrce bránit, a opakovaně se domáhá zrušení opatření vydávaných v souvislosti s omezením svobody pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest.

[23] Městský soud si tedy za popsané situace musel být vědom toho, že bezprostředně, v návaznosti na předchozí zrušení opatření odpůrce soudem, bude vydáno opatření nové. V tomto kontextu se postup soudu jeví poněkud „horlivý“. Za dané situace bylo na místě, aby městský soud vyčkal alespoň do doby, kdy měla skončit účinnost opatření, které v den rozhodování soudu (18. 11. 2020) bylo v platnosti (do 20. 11. 2020) a umožnil stěžovateli adekvátně na aktuální stav, resp. jeho změny reagovat. Pouze takový postup městského soudu by byl v souladu s výše popsanými hodnotovými východisky, která Nejvyšší správní soud ve své judikatuře uplatňuje. Tím samozřejmě Nejvyšší správní soud nehodlá nikterak přenášet na soud povinnost či odpovědnost, která stran podání, které je výrazem dispoziční zásady, leží toliko na návrhovateli. Není zcela jistě povinností soudu, aby v každém případě sledoval, kdy bylo jaké opatření vydáno, do kdy platí, či jakým jiným bylo zrušeno či nahrazeno. Jak však bylo uvedeno

výše, stěžovatel na svoji roli navrhovatele nerezignoval a změny návrhu se opakovaně legitimně domáhal.

[25] Je - li možné, aby odpůrce i v průběhu řízení před soudem měnil, nahrazoval či rušil přezkoumávaná opatření, a to dokonce opakovaně v řádu jednotlivých dnů, jeví se jako zcela adekvátní takový postup soudu, jímž navrhovatele na tuto skutečnost upozorní a především mu umožní na jednání odpůrce v reálné době reagovat; takový postup správního soudu nelze považovat za porušení zásady procesní rovnosti účastníků soudního řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), ale naopak za prostředek jejího reálného naplnění. Nelze však naopak postupovat tak, aby jakákoli změna návrhu byla již předem fakticky znemožněna.

[26] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a dále uplatní postup souladný s § 36 odst. 1 s. ř. s. V novém rozhodnutí současně rozhodne městský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti

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

V Brně dne 17. března 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu