

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatelů: **a) Mgr. L. K., b) Ing. P. K.**, oba zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha, o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 14592/2021-3/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **s e o d m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelům **s e v r a c í** soudní poplatky za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši **10 000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 (třiceti) dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám Mgr. Davida Zahumenského, advokáta se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud obdržel ve shora označené věci dne 18. 4. 2021 návrh navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 14592/2021-3/MIN/KAN. Tímto opatřením odpůrce nařídil s odkazy na § 80 odst. 1 písm. g) a § 69 odst. 1 písm. j) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dítěti, žákovi nebo studentovi, kterému není jiným mimořádným opatřením nebo krizovým opatřením zakázána osobní přítomnost na vzdělávání a který je dítětem nebo žákem mateřské školy, základní školy, základní školy speciální, oboru vzdělání praktická škola jednoletá nebo praktická škola dvouletá, žákem nebo studentem účastnícím se praktického vyučování nebo praktické přípravy na střední škole nebo vyšší odborné škole, žákem školy nebo studentem vyšší odborné školy, který se účastní skupinové konzultace nebo závěrečných zkoušek, maturitních zkoušek nebo absolutorií, osobní přítomnost na vzdělávání, pokud

- a) nemá příznaky onemocnění COVID-19, a

- b)podstoupil ve frekvenci stanovené podle čl. III napadeného opatření vyšetření prostřednictvím neinvazivního preventivního antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2, který si provedl sám nebo které mu byly provedeny jinou osobou a které mu poskytla škola (dále jen „preventivní antigenní test“), a prokáže se negativním výsledkem tohoto vyšetření, není-li ve čl. II stanoveno jinak.

[2] V čl. II odpůrce stanovil výjimky, na které se povinnost testování nevztahuje, pro osoby, které prodělaly laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19 a u kterých neuplynula doba od prvního pozitivního testu více než 90 dní [písm. a) tohoto článku]. Jako další skupinu osob, které nejsou povinny se podle napadeného opatření obecné povahy testovat, stanovil ty osoby, které mají certifikát odpůrce o provedeném očkování proti onemocnění COVID-19 a od aplikace druhé dávky očkovací látky (resp. první dávky, je-li očkovací schéma jednodávkové) uplynulo nejméně 14 dní [písm. c) tohoto článku].

[3] Navrhovatelé brojili prostřednictvím svého zástupce proti výjimkám z testování uvedených v čl. II písm. a) a c) napadeného opatření obecné povahy. V návrhu uvedli, že navrhovatelka a) je učitelkou na prvním stupni základní školy, přičemž opatřením obecné povahy dochází k zásahu do jejího práva na ochranu zdraví, neboť netestované děti, které prodělaly onemocnění COVID-19 (příp. ty děti, které byly očkovány), pro ni představují neúměrné riziko pro zdraví. Při výkonu zaměstnání se může nakazit infekčním onemocněním, avšak nemůže ovlivnit, jaký by u ní případná nákaza měla průběh. Navrhovatel b) žije s navrhovatelkou a) ve společné domácnosti, v důsledku čehož je tomuto riziku také vystaven. Navrhovatelé se tak obávají o své zdraví, nebudou-li řádně testovány všechny děti. Opatření obecné povahy podle jejich názoru stanovuje nedůvodné výjimky z testování pro určité skupiny osob. Vakcína před nákazou nechrání dostatečně a osoby, které prodělaly onemocnění COVID-19 se mohou nakazit opakovaně i ve stanovených 90 dnech. Domnívají se, *„že by testům, pokud už takový způsob kontroly občanů přijmeme za vhodný a přiměřený, měli podléhat všichni bez jakýchkoli výjimek.“* Napadené opatření obecné povahy podle nich dostatečně nezohledňuje jejich právo na ochranu zdraví před infekční chorobou. Dle jejich názoru není přípustné, aby byla určitá skupina občanů zvýhodňována na úkor jiných. Proto požadovali, aby Nejvyšší správní soud zrušil čl. II písm. a) a c) napadeného opatření obecné povahy, která stanovují uvedené výjimky.

[4] Odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že opatření obecné povahy zasahuje do právní sféry žáků a studentů, kterým nebyla zakázána osobní přítomnost na výuce. Navrhovatelům však žádnou povinnost neukládá a žádné právo nedeklaruje, proto navrhl odmítnutí návrhu. V další části vyjádřil své přesvědčení, že návrh (pokud by nebyl odmítnut), je nedůvodný.

[5] Nejvyšší správní soud se musel zabývat otázkou, zda jsou navrhovatelé aktivně procesně legitimováni k podání návrhu na zrušení shora uvedeného opatření obecné povahy (resp. stanovených výjimek), i bez námítky některého z účastníků, neboť aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí navrhovatelé obecně splňovat, aby byli oprávněni návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudu podat. Aktivní procesní legitimaci přitom nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé,

pokračování

nikoli při posuzování podmínek řízení (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, č. 2943/2014 Sb. NSS).

[6] Podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Z hlediska splnění této podmínky řízení je nezbytné, aby navrhovatelé v návrhu uvedli konkrétní tvrzení o tom, že jejich právní sféra byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena.

[7] Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem a s obecně (tj. neurčitě) vymezeným okruhem adresátů. Právě proto s. ř. s. založil požadavek tvrzení o „*zkrácení na právech opatřením obecné povahy*“, srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS; srov. také rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011 - 51.

[8] Splnění podmínky aktivní procesní legitimace bude dáno tehdy, budou-li navrhovatelé „*logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy*“; viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Navrhovatelé tedy musí v první řadě tvrdit, že existují jim náležející subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena. Přitom skutečnost, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tak může podat zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k předmětu regulace daného opatření obecné povahy (přiměřeně viz bod 36 výše citovaného usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 - 120).

[9] V nyní projednávané věci podali návrh na zrušení opatření obecné povahy navrhovatelé, jejichž práva a povinnosti napadené opatření obecné povahy neupravuje. Navrhovatelka a) je zaměstnankyní základní školy, ve které sice probíhá (resp. by mělo probíhat) testování žáků podle napadeného opatření, jí samotné však toto opatření obecné povahy žádnou povinnost neukládá. Tím spíše pak napadené opatření obecné povahy nedopadá na navrhovatele b), který s navrhovatelkou a) sdílí společnou domácnost. Jak již bylo uvedeno v úvodu tohoto usnesení, napadené opatření obecné povahy stanovuje povinnost podstoupit testování dětem, žákům nebo studentům, kterým není jiným mimořádným opatřením nebo krizovým opatřením zakázána osobní přítomnost na vzdělávání a kteří jsou žáky či studenty mateřské, základní, základní speciální, střední či vyšší odborné školy. Tím však ani jeden z navrhovatelů není. Ani navrhovatelka a), ani navrhovatel b) nemají přímý a nezprostředkovaný vztah k předmětu regulace napadeného opatření obecné povahy.

[10] Zákonem a na něj navazující judikaturou vyžadovaný přímý a nezprostředkovaný vztah nelze dovodit ze skutečnosti, že se navrhovatelka a) ve svém zaměstnání může setkat s osobou, která spadá právě do jí rozporované výjimky uvedené v čl. II písm. a) a c) napadeného opatření obecné povahy. Ostatně s osobou nakaženou koronavirem SARS-CoV-2 se navrhovatelé v době celosvětové pandemie zasahující téměř všechny státy světa mohou setkat prakticky kdekoli. Tato hypotetická možnost však nemůže založit onen

přímý a bezprostřední (nezprostředkovaný) vztah k napadenému opatření obecné povahy, resp. jeho části.

[11] Nelze také přehlédnout, že návrhem na zrušení výjimek uvedených v napadeném opatření obecné povahy se navrhovatelé fakticky domáhají omezení práv jiných osob – toho, aby byla dalším osobám (nad rámec napadeného opatření obecné povahy) uložena povinnost podstupovat preventivní antigenní testování. To však není úkolem Nejvyššího správního soudu, který poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům fyzickým a právnickým osobám. Stanovení přísnějšího (či mírnějšího) způsobu regulace je primárně věcí zákonodárce, resp. moci výkonné (orgánu ochrany veřejného zdraví), která v návaznosti na zákonem stanovené pravomoci může právě prostřednictvím protiepidemických mimořádných opatření adekvátně reagovat na pozitivní či negativní vývoj pandemie nemoci COVID-19.

[12] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že navrhovatelé nejsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy (jeho části), neboť zde chybí elementární předpoklad – a sice výše uvedený přímý a nezprostředkovaný vztah k předmětu regulace daného opatření. Napadené opatření obecné povahy nestanovuje povinnost podrobit se preventivnímu antigennímu testu zaměstnanci základní školy a nedopadá ani na rodinné příslušníky těchto zaměstnanců. Logická, konsekventní a myslitelná možnost dotčení právní sféry tak u těchto navrhovatelů nepřipadá v úvahu.

[13] Je-li z návrhu na zrušení opatření obecné povahy zjevné, že k dotčení veřejných subjektivních práv navrhovatelů dojít nemohlo, přičemž tato nemožnost dotčení je patrná ze samotného návrhu bez dalšího, tj. bez jakýchkoli složitějších úvah a nutnosti podrobnější reakce soudu na předloženou argumentaci, je nutné návrh podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnout (viz bod 33 citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120).

[14] Nejvyšší správní soud proto výrokem I. tohoto usnesení návrh na zrušení opatření obecné povahy postupem podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl jako návrh podaný osobami k tomu zjevně neoprávněnými. Pro zcela zjevnou skutečnost plynoucí ze samotného návrhu totiž tito navrhovatelé nemohli být ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčeni.

[15] Výrok II. o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo návrh odmítnut.

[16] Nejvyšší správní soud obdržel od navrhovatele b) dne 22. 4. 2021 soudní poplatek ve výši 5000 Kč. Následujícího dne, tj. 23. 4. 2021, pak obdržel soudní poplatek ve výši 5000 Kč také od navrhovatelky a) – viz záznamy o složení na č. l. 25 a 32 spisu Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k tomu, že jejich návrh byl (bez věcného projednání) odmítnut, byly naplněny podmínky pro vrácení zaplacených soudních poplatků podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“). Nejvyšší správní soud proto výrokem III. tohoto usnesení rozhodl o jejich vrácení. Soudní poplatky budou vyplaceny z účtu Nejvyššího

pokračování

správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích), a to k rukám jejich zástupce, Mgr. Davida Zahumenského.

Poučení:

Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. května 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu