



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 Baroňové v právní věci navrhovatele: **Karel Vávra – potraviny s.r.o.**, IČ 27108830, sídlem Uruguayská 77/21, Praha 2, zastoupený JUDr. Michaelou Pechovou Vosátkovou, advokátkou, sídlem Muchova 233/1, Praha 6, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, týkající se návrhu na vyslovení nezákonnosti mimořádného opatření odpůrce ze dne 14. května 2021 č. j. MZDR 14601/2021-12/MIN/KAN v části čl. I bodu 6,

takto:

- I. Ustanovení čl. I bodu 6 opatření obecné povahy – mimořádného opatření odpůrce ze dne 14. května 2021 č. j. MZDR 14601/2021-12/MIN/KAN **bylo v rozporu se zákonem.**
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši **11 800 Kč** k rukám zástupkyně navrhovatele JUDr. Michaely Pechové Vosátkové, advokátky, sídlem Muchova 233/1, Praha 6, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Návrhem ze dne 22. května 2021 se navrhovatel domáhá vyslovení nezákonnosti čl. I bodu 6 mimořádného opatření odpůrce, vydaného s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), a § 2 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb.,

o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“).

[2] Napadeným opatřením odpůrce s odkazem na § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a na § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) pandemického zákona omezil řadu činností, zejména obchod, služby a setkávání osob. V čl. I bodu 6 dotčeném návrhem odpůrce omezil maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách tak, že jej zakázal v čase mezi 22:00 hod až 05:59 hod. s výjimkou činností, které nejsou živností podle živnostenského zákona, a provozování čerpacích stanic s palivy a mazivy, lékáren, prodejen v místech zvýšené koncentrace cestujících na letištích, železničních stanicích a autobusových nádražích, prodejen ve zdravotnických zařízeních, provozoven stravovacích služeb v rozsahu dle čl. I bodu 1 mimořádného opatření a vozidel taxislužby nebo jiné individuální smluvní přepravy osob.

[3] V obecné části odůvodnění mimořádného opatření odpůrce uvedl, že jeho hlavním cílem je zajištění podmínek pro přerušení plošného komunitního přenosu viru SARS-CoV-2 v České republice a postupné znovuzapojení jednotlivých segmentů lidské činnosti do ekonomiky. Základním předpokladem prevence šíření onemocnění přenášeného kapénkami či aerosolem je zamezení zvýšené koncentrace osob na jednom místě v jeden čas a minimalizace rizikových kontaktů na nezbytně nutnou míru. Vzhledem k tomu, že dosud přijatá restriktivní opatření postupně zpomalují nárůst počtu nových případů a snižují zátěž zdravotnického systému, zmírňuje toto mimořádné opatření původně stanovené restriktce v rozsahu, který je v kontextu předběžné opatrnosti v současné době možný. Pokud by nebyla realizována žádná mimořádná opatření, nelze vyloučit, že by počet nakažených osob mohl explozivně narůstat. Obezřetnost při postupném uvolňování souvisí také s šířením různých mutací viru SARS-CoV-2.

II. Návrh a vyjádření odpůrce

[4] Navrhovatel uvedl, že předmětem jeho podnikání je maloobchod s tabákovými výrobky, specializovaný maloobchod a maloobchod se smíšeným zbožím, což doložil výpisem z obchodního rejstříku. Otevírací doba jeho provozovny je tzv. non-stop (24 hodin denně, 7 dní v týdnu). Na základě mimořádného opatření je navrhovatel každý den po dobu osmi hodin omezen ve své podnikatelské činnosti. Dle názoru navrhovatele není napadená část mimořádného opatření v souladu se zákonem, neboť neomezuje maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách v nezbytně nutném rozsahu. Není totiž nijak prokázáno, že výkonem této činnosti by se mohlo šířit onemocnění COVID-19. Odpůrce navíc řádně nezdůvodnil, proč jsou některé provozovny z omezení vyjmuty. Například u čerpacích stanic je dle názoru navrhovatele vyšší riziko, neboť jejich provozem se zvyšuje mobilita lidí. Odpůrce neuvádí konkrétní míru rizika, ani proč má být činnost navrhovatele omezena právě v noci, kdy je frekvence pohybu lidí nižší. Dle názoru navrhovatele naopak zkrácení otevírací doby zvyšuje kumulaci lidí v povolené otevírací době. Mimořádné opatření navíc nezdůvodňuje změnu času uzavření provozoven oproti mimořádnému opatření vlády, které do 12. dubna 2021 zakazovalo maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách o svátcích po celý den a v ostatní dny v čase mezi 21:00 hod. a 4:59 hod. Navrhovatel též upozornil, že po dobu

pokračování

vyhlášeného nouzového stavu platil noční zákaz vycházení od 21:00 hodin. Toto omezení však již nyní neplatí, a je tak logické, že lidé využijí možnosti nákupu i v nočních hodinách. Mimořádné opatření zbytečně omezuje spotřebitele i navrhovatele, stát jím způsobí navrhovateli škodu v podobě ušlého zisku, na jejíž náhradu však navrhovatel nemá právo s ohledem na § 9 pandemického zákona. Nelze proto hovořit o přiměřeném zásahu do jeho práv. Na závěr navrhovatel uvedl, že mimořádné opatření není dostatečně odůvodněno. Považuje za dostatečná opatření v podobě povinnosti nosit ochranu nosu a úst, omezení počtu osob na danou prodejní plochu a dodržování rozestupů.

[5] Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že epidemii onemocnění COVID-19 je třeba posuzovat komplexně. Tato pandemie i poznatky o ní se dynamicky vyvíjejí. Odpůrce činí všechna opatření na základě všech dostupných znalostí, při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné a že není možné čekat, než bude jednoznačně prokázáno, že je přijaté opatření lepší než jiné. Odpůrce preferuje ochranu života a zdraví, při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. S ohledem na zásadu předběžné opatrnosti se odpůrce nespolehá, že nastane neoptimističtější varianta. Při volbě vhodných opatření odpůrce volí ta, která dle jeho názoru co nejvíce zpomalují šíření viru SARS-CoV-2 a zároveň co nejméně negativně dopadají na obyvatelstvo.

[6] Napadená část mimořádného opatření je dle názoru odpůrce vhodná, potřebná a přiměřená. Jejím cílem je zamezení zvýšené koncentrace osob v uzavřených prostorech a omezení jejich mobility. Otevírací doba je omezena po dobu osmi z 24 hodin, a to v noci, kdy je zásah do práv osob nejmenší. Uzavření obchodů a služeb má za cíl zabránit tzv. zbytné mobilitě a nahodilému popíjení alkoholických nápojů na veřejnosti, které může mít za následek vyšší koncentraci osob a nedodržování dalších protiepidemických opatření. Výjimky ze zákazu jsou zcela logické a odůvodněné. Provozovny na letištích jsou vyjmuty ze zákazu proto, aby se osoby na dlouhých cestách mohly občerstvit. Drtivá většina populace obstarává své nákupy v době mezi 6:00 a 21:59 hod., nehledě na vzestup online nákupů. Zásah do práv osob je tedy minimální. Změna času oproti nouzovému stavu souvisí právě se skončením zákazu volného pohybu osob po 21:00 hod. a odpovídá lépe návykům ve společnosti.

[7] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření odpůrce navrhovateli na vědomí.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že napadené mimořádné opatření bylo s účinností ode dne 24. května 2021 zrušeno nově vydaným mimořádným opatřením odpůrce ze dne 19. května 2021 č. j. MZDR 14601/2021-13/MIN/KAN. Jsou tedy splněny podmínky pro přezkum mimořádného opatření podle § 13 odst. 4 pandemického zákona, který stanoví, že *pozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení. Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části byly v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, v rozsudku vysloví tento závěr.*

[9] Nejvyšší správní soud se obsahově prakticky totožnou a shodně odůvodněnou regulací již zabýval (šlo o mimořádné opatření č. j. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN ze dne 23. dubna 2021, účinné pro týden od 26. dubna 2021) a v rozsudku ze dne 20. května 2021 č. j. 8 Ao 4/2021 - 75 ji označil za nezákonnou. Jelikož není důvod se v projednávaném případě odchylovat od dříve vyslovených závěrů, Nejvyšší správní soud pouze shrne nosné důvody tohoto rozsudku a v podrobnostech odkazuje na jeho odůvodnění. Ostatně obdobně rozhodl jiný senát Nejvyššího správního soudu o mimořádném opatření navazujícím na nyní přezkoumávané, č. j. MZDR 14601/2021-13/MIN/KAN ze dne 19. května 2021, účinné pro týden od 24. května 2021 (rozsudek č. j. 9 Ao 7/2021 - 27 ze dne 16. června 2021).

[10] Podle § 3 odst. 2 pandemického zákona se v odůvodnění mimořádného opatření *zohlední aktuální analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob*. K významu odůvodnění mimořádných opatření se Nejvyšší správní soud vyjadřoval především v rozsudku ze dne 14. března 2021 č. j. 8 Ao 1/2021 - 133.

[11] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 8 Ao 4/2021 - 75 uvedl, že „nelze vycházet jednoduše z toho, že stejné riziko, pokud jde o setkávání osob, představuje v noci otevřená malá prodejna potravin a divadelní sál plný lidí, kolektivní a oproti tomu individuální sportovní aktivita, byť provozovaná ve vnitřních prostorech, maloobchodní prodej ve vnitřních prostorech a naopak na venkovních tržištích. Není-li tedy reálné zdůvodnit každou jednotlivou regulovanou činnost, musí odpůrce regulované aktivity alespoň typově rozdělit a v rámci těchto skupin zvážit a odůvodnit konkrétní míru jejich rizika s ohledem na cíl sledovaný regulací.“

[12] Odpůrce odůvodnil čl. I bod 6 mimořádného opatření tak, že „v návaznosti na příznivý, ale i tak nestabilní rozvoj epidemiologické situace a v zájmu co největšího omezení kontaktu lidí je třeba upravit otevírací dobu těchto prodejen a provozoven služeb, a to tak, že je ponechána dostatečně dlouhá doba pro obstarání potřebných nákupů či jiných záležitostí, celkem 16 hodin. Z tohoto zákazu jsou pak stanoveny některé zcela jasně definované výjimky, bez nichž by mohlo dojít např. k dopravním kolapsům v důsledku vyčerpání paliva (čerpací stanice), nemožnosti získání a aplikace nezbytných léků (lékárny), nemožnosti občerstvení zdravotnického i nezdravotnického personálu zdravotnických zařízení (prodejny anebo stravovací služby), občerstvení na letištích či nádražích při dlouhých cestách např. s přestupem či mezipřistáním atd.“

[13] Z citovaného textu vyplývá, že odpůrce omezení prodejní doby i výjimky z něj stručně zdůvodnil, avšak stejně jako ve věci sp. zn. 8 Ao 4/2021 neodůvodnil konkrétní míru rizika nočního maloobchodního prodeje. Tato aktivita má individuální povahu a uplatní se při ní hygienická omezení stanovená v čl. I bodě 11 mimořádného opatření (omezení počtu zákazníků na danou prodejní plochu, zajištění rozestupů mezi zákazníky, dezinfekce), a proto ve vztahu k ní neobstojí pouze obecné tvrzení, že setkávání osob je rizikové. Touto logikou by totiž bylo možné zakázat jakýkoli kontakt mezi lidmi. Nejvyšší správní soud přisvědčuje návrhovateli, že není zřejmé, proč je prodej v nočních a ranních hodinách omezen a jak takové omezení sníží koncentraci lidí.

pokračování

[14] Ve vztahu k povinnosti odůvodnit míru rizika omezované aktivity je tedy čl. I bod 6 mimořádného opatření nedostatečně odůvodněný.

[15] Nejvyšší správní soud dále s odkazem na rozsudek č. j. 8 Ao 4/2021 - 75, bod 48, konstatuje, že čl. I bod 6 nesplňuje podmínku stanovenou v § 3 odst. 1 pandemického zákona, neboť nejde o opatření nařízené *v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu*. Odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření neuvedl, „že by tu nebyl k dispozici žádný mírnější, avšak stejně vhodný prostředek. Zejména pak chybí úvaha o tom, jak tato regulace naplňuje kritérium potřeby (nezbytnosti), tedy omezuje své adresáty co nejméně. Nejvyšší správní soud netvrdí, že žádné argumenty pro zdůvodnění nezbytnosti řešení zvoleného odpůrcem neexistují. Není však jeho úkolem tyto argumenty za odpůrce hledat“.

[16] Nejvyšší správní soud neshledává prostor k tomu, aby zohlednil další důvody pro zákaz nočního maloobchodního prodeje, které odpůrce uvedl ve vyjádření k návrhu, neboť jak již konstatoval osmý senát, „nemůže odpůrci umožnit, aby zcela chybějící důvody nově uplatňoval až v řízení před soudem“ (rozsudek č. j. 8 Ao 4/2021 - 75, bod 42, shodně též rozsudek č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, bod 101), tím spíše za situace, kdy jej Nejvyšší správní soud opakovaně upozorňoval na nutnost náležitého odůvodňování mimořádných opatření.

V. Závěr a náklady řízení

[17] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že čl. I bod 6 mimořádného opatření byl v rozporu se zákonem, a proto tento závěr v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona vyslovil ve výroku I tohoto rozsudku.

[18] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. *má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.*

[19] Procesně úspěšný navrhovatel uhradil soudní poplatek za podání návrhu ve výši 5 000 Kč [položka 19 odst. 2 písm. b) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a byl zastoupen advokátkou, která učinila dva úkony právní služby – převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a sepsal a podal návrh na zrušení mimořádného opatření [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý z těchto úkonů jí náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně navrhovatele není plátkyní daně z přidané hodnoty, částka 6 800 Kč tudíž představuje konečnou výši její odměny.

[20] Celková výše náhrady nákladů řízení navrhovatele, zahrnující zaplacený soudní poplatek a odměnu a náhradu hotových výdajů zástupkyně, tedy činí 11 800 Kč. K jejímu uhrazení byla odpůrci stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

[21] Odpůrce neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. června 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu