



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Milana Podhrázkého v právní věci navrhovatele: **Mgr. et Mgr. T. M.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení **opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN**, v části čl. I bodu 1, bodu 2, bodu 5 písm. a), b), c), d), f), g), h) a i), bodu 7 a bodu 11,

t a k t o :

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN, v části čl. I bodu 1, bodu 2, bodu 5 písm. b), c), g), h) a i) a bodu 7, **se odmítá**.
- II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN, v části čl. I bodu 5 písm. a) d) a f) a bodu 11 **se zamítá**.
- III. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o návrhu.
- IV. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení o návrhu **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy u Nejvyššího správního soudu dne 26. 4. 2021 domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN (dále „mimořádné opatření“), a to v části:

- čl. I bodu 1 - dále též „omezení obchodních nebo výrobních provozoven“
- čl. I bodu 2 - dále též „omezení provozoven stravovacích služeb“,
- čl. I bodu 5 písm. a) – dále též „omezení provozu heren a kasin“,
- čl. I bodu 5 písm. b) – dále též „omezení sportovišť“,
- čl. I bodu 5 písm. c) – dále též „omezení koupališť a wellness“,
- čl. I bodu 5 písm. d) – dále též „omezení zoologických a botanických zahrad“,
- čl. I bodu 5 písm. f), – dále též „omezení veletrhů a výstav“,
- čl. I bodu 5 písm. g) – dále též „omezení zájmového vzdělávání dětí“,
- čl. I bodu 5 písm. h) – dále též „omezení lanovek a lyžařských vleků“,
- čl. I bodu 5 písm. i) – dále též „omezení služeb péče o dítě v dětské skupině“,
- čl. I bodu 7 – dále též „omezení otevírací doby v provozovnách maloobchodu“,
- čl. I bodu 11 – dále též „omezení společenských klubů a diskoték“.

[2] Mimořádné opatření bylo vydáno dne 23. 4. 2021 s účinností ode dne 26. 4. 2021 od 00:00 hod. s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) a § 69 odst. 1 písm. b) a i) a § 69 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a podle § 2 odst. 1 a odst. 2 písm. b) až e) a i) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 (dále „pandemický zákon“). Následně bylo napadené mimořádné opatření zrušeno dalším mimořádným opatřením odpůrce ze dne 29. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN, účinným ode dne 3. 5. 2021 od 00:00 hod.

[3] Podáním ze dne 4. 5. 2021 navrhovatel v reakci na poučení Nejvyššího správního soudu a s ohledem na zrušení napadeného mimořádného opatření navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že mimořádné opatření bylo v části čl. I bodu 1, bodu 2, bodu 5 písm. a), b), c), d), f), g), h) a i), bodu 7 a bodu 11 v rozporu se zákonem.

II. Návrh, vyjádření odpůrce a replika navrhovatele

[4] Navrhovatel ohledně své aktivní procesní legitimace uvedl, že napadené body mimořádného opatření se dotýkají všech osob při výkonu běžných činností, resp. uplatňování práv a svobod. Zasahují do svobody pohybu a pobytu (čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) každého člověka, tím, že přes chybějící zákonné zmocnění omezují přítomnost veřejnosti na určitých místech. Navrhovatel se nesmí legálně zdržovat na nespočtu míst, například na sportovištích nebo koupalištích. Navrhovatel si například nemůže dojet koupit boty (i když by je případně kupoval na stejném místě, kde by kupoval boty pro svého syna). Navrhovatel se se svým synem nemůže účastnit lekcí plavání – čtyřměsíční kurs, který navrhovatel začal se svým – tehdy šestiměsíčním – synem v lednu 2020 navštěvovat, dosud nebyl a nemůže být ukončen. Navrhovatel také nesmí s rodinou odjet na víkendový výlet. Navrhovatel je dále členem Pražského svazu malého fotbalu (č.

pokračování

registrace X) a ve vztahu k tomuto jeho členství čl. I bod 5 písm. b) mimořádného opatření zasahuje do možnosti realizovat práva s tímto členstvím spojená, mj. se účastnit zápasů Hanspaulské ligy.

[5] Navrhovatel poukazuje na to, že krátce před vydáním mimořádného opatření byl vydán rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48, který zdůraznil, že pandemický zákon rozlišuje mezi pojmy „*zákaz*“, „*omezení*“ a „*stanovení podmínek*“, s tím, že tuto terminologii je třeba dodržovat. Podle soudu není přípustné, aby odpůrce chybějící zmocnění pro vydání omezení či zákazu určité činnosti obcházel stanovením takových podmínek, které v důsledku způsobí nemožnost danou činnost vykonávat (např. že fakticky zakáže výkon podnikání v podobě poskytování služeb veřejnosti tím, že veřejnosti zcela zakáže přítomnost v provozovně nebo pro ni předepíše nesplnitelné podmínky). Závěry soudu ovšem odpůrce nereflektoval a mimořádné opatření v napadeném rozsahu vydal způsobem, který je v bodě 59 uvedeného rozsudku označen za nezákonný. Mimořádným opatřením dle § 2 pandemického zákona lze totiž zakázat „jen“ konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě [písm. e)] a návštěvy ve zdravotnických zařízeních, zařízeních sociálních služeb nebo ve věznicích [písm. h)]. Napadené části mimořádného opatření však upravují jiné oblasti života. K zastření zákazu těchto činností pak odpůrce používá formulaci, která je v rozsudku uvedena jako příklad nezákonného postupu.

[6] Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že je přesvědčen, že § 3 odst. 1 a 2 pandemického zákona ve spojení se zákonem o ochraně veřejného zdraví mu umožňuje stanovit omezení nařízená mimořádným opatřením. Odpůrce, vědom si znění pandemického zákona, vydal mimořádné opatření tak, aby bylo podle jeho názoru v souladu s právními předpisy a reflektovalo aktuální epidemickou situaci v zemi. K námitce, že extenzivním užitím omezení dosáhl faktického zákazu, odpůrce uvedl, že nejde o absolutní zákaz, nýbrž o podmnožinu množiny omezení. Většinu omezených činností lze podle odpůrce vykonávat prostřednictvím komunikace na dálku. K namítanému porušení pandemického zákona odpůrce uvádí, že uvedená omezení může stanovit na základě § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Správní spis odpůrce nepřeložil, což odůvodnil tím, že obsahuje jen veřejně dostupná mimořádná opatření.

[7] V replice navrhovatel uvedl, že zcela záměrně napadl jen ty části mimořádného opatření, které obsahují formulaci, kterou Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 označil za příklad nepřipustného a nezákonného postupu. Dále se ohradil proti tvrzení, že většinu omezovaných činností lze provozovat na dálku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil návrh a dospěl k názoru, že v části nebyly splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení), v části navrhovateli chyběla aktivní procesní legitimace a ve zbývajících částech pak byl návrh nedůvodný.

[9] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu.

[10] O návrhu na zrušení napadené části mimořádného opatření Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť navrhovatel i odpůrce s tímto postupem vyslovili souhlas.

[11] Jednání nebylo třeba nařídit ani za účelem provádění dokazování, protože při přezkumu (napadených částí) mimořádného opatření vycházel soud pouze z něj a z jeho odůvodnění, tedy pouze ze spisové dokumentace, kterou se podle konstantní judikatury správních soudů zpravidla dokazování neprovádí (srov. *mutatis mutandis* např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2382/2011 Sb. NSS).

III.1 Omezení obchodních nebo výrobních provozoven, omezení provozoven stravovacích služeb, omezení sportovišť, omezení koupališť a wellness, omezení lanovek a lyžařských vleků a omezení otevírací doby v provozovnách maloobchodu

[12] Navrhovatel v nyní projednávané věci napadl dotčené mimořádné opatření odpůrce i v částech, které Nejvyšší správní soud již na návrh jiných navrhovatelů shledal rozpornými se zákonem. Nejvyšší správní soud vyslovil tento závěr ohledně čl. I bodu 1 mimořádného opatření (omezení obchodních nebo výrobních provozoven) v rozsudku ze dne 22. 6. 2021, čj. 8 Ao 6/2021-91, ohledně čl. I bodu 2 mimořádného opatření (omezení provozoven stravovacích služeb) v rozsudku ze dne 1. 6. 2021, čj. 8 Ao 11/2021-24, ohledně čl. I bodu 5 písm. b) a c) mimořádného opatření (omezení sportovišť a omezení koupališť a wellness) v rozsudku ze dne 9. 6. 2021, čj. 8 Ao 15/2021-65, ohledně čl. I bodu 5 písm. h) mimořádného opatření (omezení lanovek a lyžařských vleků) v rozsudku ze dne 28. 5. 2021, čj. 8 Ao 14/2021-45, a ohledně čl. I bodu 7 (omezení otevírací doby v provozovnách maloobchodu) v rozsudku ze dne 20. 5. 2021, čj. 8 Ao 4/2021-75.

[13] Nejvyšší správní soud podle § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. kdykoliv za řízení přihlíží z úřední povinnosti k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Jelikož navrhovatel v nyní projednávané věci napadl dotčené mimořádné opatření odpůrce i v částech, které Nejvyšší správní soud již shledal rozpornými se zákonem [viz předchozí odstavec tohoto rozsudku], zabýval se soud dále tím, zda jsou ve vztahu k těmto částem splněny podmínky řízení pro rozhodnutí ve věci samé. Dospěl k závěru, že deklaratorní výrok, jímž soud rozhodl, že opatření obecné povahy nebo jeho část bylo 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 (§ 13 odst. 4 pandemického zákona), má účinky *erga omnes* (vůči všem). V dalších řízeních o návrhu na vyslovení nezákonnosti téhož opatření obecné povahy nebo jeho částí, jehož nezákonnost již byla vyslovena, proto materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je právě již dříve učiněné prohlášení nezákonnosti (viz závěry v usnesení NSS ze dne 11. 6. 2021, čj. 8 Ao 9/2021-43).

[14] Nejvyšší správní soud v bodě [12] uvedenými rozsudky již deklaroval nezákonnost napadeného mimořádného opatření v rozsahu omezení obchodních nebo výrobních provozoven (čl. I bod 1), omezení provozoven stravovacích služeb (čl. I bod 2), omezení sportovišť [čl. I. bod 5 písm. b)], omezení koupališť a wellness [čl. I. bod 5 písm. c)] a omezení lanovek a lyžařských vleků [čl. I. bod 5 písm. h)], a omezení otevírací doby

pokračování

v provozovnách (čl. I bodu 7). Účinky těchto rozsudků dopadají i na navrhovatele v nyní projednávané věci. Jelikož došlo materiálně k vyprázdnění části předmětu řízení, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že návrh navrhovatele v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení.

III.2 Omezení provozu heren a kasin, zoologických a botanických zahrad, omezení veletrhů a výstav, omezení zájmového vzdělávání dětí, omezení služeb péče o dítě v dětské skupině a omezení společenských klubů a diskoték

III.2.1 Aktivní procesní legitimace

[15] Nejvyšší správní soud se u dalších napadených bodů mimořádného opatření, u kterých neshledal důvod pro odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz závěry uvedené v části III.1), musí vždy zabývat otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatelů, a to u každého jednotlivého napadeného bodu mimořádného opatření. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení mimořádného opatření. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele byla napadeným mimořádným 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, napadeným návrhem na jeho zrušení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, ve věci *územní plán Vysoká nad Labem*, bod 34).

[16] Navrhovatel ohledně své aktivní procesní legitimace uvedl, že napadené body mimořádného opatření se dotýkají všech osob při výkonu běžných činností, resp. uplatňování práv a svobod. Zasahují do svobody pohybu a pobytu (čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) každého člověka, tím, že přes chybějící zákonné zmocnění omezují přítomnost veřejnosti na určitých místech. Navrhovatel se nesmí legálně zdržovat na nespočtu míst.

[17] K otázce aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení mimořádných opatření vydaných podle pandemického zákona se Nejvyšší správní soud vyslovil mimo jiné již v rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44. Připomněl, že i v případě mimořádných opatření je nutné, aby měla napadená regulace „přímý a nezprostředkovaný vztah“ k právům navrhovatele (ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009 - 120). Takový přímý a nezprostředkovaný vztah však bez dalšího neexistuje mezi regulací činnosti podnikatele a právní sférou jeho zákazníků. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud odpůrce zjevně nestanovil povinnosti jen provozovatelům stravovacích služeb, heren a kasin (byť regulace těchto činností patrně byla jeho primárním cílem), nýbrž veškeré veřejnosti, tedy každému zákazníkovi, neboť jim zakázal přítomnost v provozovnách (tedy stanovil jim povinnost do provozoven nevstupovat), je třeba tvrzení navrhovatele o zkrácení na právech tím, že mu odpůrce pod hrozbou sankce zakázal přítomnost ve vymezených provozovnách, které jsou otevřeny, případně by za normálních

okolností otevřeny byly a jejichž služeb by využil, za logické, konsekventní a myslitelné tvrzení ve smyslu výše citované judikatury.

[18] Z těchto závěrů je třeba vyjít i v nyní projednávané věci, neboť i zde navrhovatelem napadené body obsahovaly shodnou formulaci „omezuj^e tak, že se zakazuj^e přítomnost veřejnosti“, a stanovily tak totožnou povinnost (nevstupovat či se neúčastnit) veškeré veřejnosti, tedy každému účastníkovi, zákazníkovi či návštěvníkovi.

[19] Odpůrce tedy v čl. I bodu 5 písm. a), d), f), g) a i) a bodu 11 mimořádného opatření, kterými stanovil omezení provozu heren a kasin, zoologických a botanických zahrad, veletrhů a výstavů, zařízení zájmového vzdělávání dětí, provozoven služeb péče o dítě v dětské skupině omezení společenských klubů a diskoték, zjevně nestanovil povinnosti jen provozovatelům tam uvedených služeb, nýbrž veškeré veřejnosti, tedy každému zákazníkovi či návštěvníkovi, neboť jim zakázal přítomnost v provozovnách.

[20] Do některých provozoven může vstoupit skutečně každý a jsou určeny široké veřejnosti (např. maloobchodní prodejny, obchodní centra, provozovny stravovacích služeb, ale i herny a kasina, zoologické a botanické zahrady, veletrhy a výstavy a společenské kluby a diskotéky, o které jde v dané věci). Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru o dostatku aktivní procení legitimace k napadení čl. I bod 5 písm. a) mimořádného opatření (omezení provozu heren a kasin), čl. I bod 5 písm. d) mimořádného opatření (omezení zoologických a botanických zahrad), čl. I bod 5 písm. f) mimořádného opatření (omezení veletrhů a výstav) a čl. I bodu 11 mimořádného opatření (omezení společenských klubů a diskoték).

[21] U jiných provozoven je ale možnost vstupu do nich a možnost jejich využívání omezena specifickými podmínkami, kdy k čerpání těchto služeb musí být „veřejnost“ zapsána, přijata či jinak přihlášena. Takovými provozovnami jsou právě zařízení zájmového vzdělávání dětí ve smyslu vyhlášky č. 74/2005 Sb., o zájmovém vzdělávání, a provozovny služeb péče o dítě v dětské skupině. Aby i v případě omezení těchto provozoven navrhovateli svědčila aktivní procesní legitimace, musel by být z jeho tvrzení zřejmý přímý a nezprostředkovaný vztah napadené regulace k jeho právům. Tak by tomu u navrhovatele mohlo být ve vztahu k omezení zařízení zájmového vzdělávání dětí, neboť konkrétně tvrdí, že se svým synem stále nemůže navštěvovat a dokončit kurzy batolečího plavání, které začali navštěvovat v lednu 2020. Napadené omezení je ale adresováno jen osobám ve věku 6 až 18 let, kterými navrhovatel ani jeho syn zjevně nejsou. Bylo by proto již nadbytečné, zabývat se otázkou, zda účastníkem takového kurzu byl i sám navrhovatel (patrně ano s ohledem na charakter takových kurzů), protože aktivní procesní legitimace nesvědčí rodičům dětí, které mají v určitých případech samostatnou aktivní procesní legitimaci (k tomu srov. závěry vyjádřené v rozsudku NSS ze dne 2. 6. 2021, čj. 9 Ao 3/2021-41, který se vyjadřoval k aktivní procení legitimaci rodičů žáků mateřských a základních škol k napadení mimořádného opatření, které zakazovalo osobní přítomnost žáků v těchto školách). Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru o nedostatku aktivní procení legitimace k napadení čl. I bodu 5 písm. g) mimořádného opatření (omezení zájmového vzdělávání dětí).

[22] Ve vztahu k provozovnám služeb péče o dítě v dětské skupině navrhovatel neuvedl nic víc, než že jde o opatření, které se dotýká všech osob při výkonu běžných činností, což

pokračování

nelze považovat za logické, konsekventní a myslitelné tvrzení ve smyslu výše citované judikatury. Ani v tomto rozsahu proto Navrhovatel proto není aktivně procesně legitimován ani k podání návrhu na zrušení čl. I bodu 5 písm. i) mimořádného opatření (omezení služeb péče o dítě v dětské skupině).

[23] Nejvyšší správní soud navrhovatele nevyzýval podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k doplnění návrhu, neboť v dané věci nešlo o situaci, že by návrh neobsahoval žádná tvrzení ve vztahu k aktivní procesní legitimaci (ve smyslu bodu [31] a násl. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Tato tvrzení totiž v návrhu obsažena byla, soud je však ve vztahu k omezení služeb péče o dítě v dětské skupině vyhodnotil jako irelevantní.

[24] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že pokud navrhovatel svoji aktivní legitimaci dovozoval ze závěru uvedeného v bodě 11 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48, s tím, že napadené body mimořádného opatření zasahují do subjektivních práv všech osob při výkonu běžných činností, pak je třeba mít na zřeteli, že uvedený závěr rozsudek vyslovil pouze k čl. I. bodům 16 a 17 tehdy přezkoumávaného mimořádného opatření odpůrce (omezení společenských akcí a omezení shromažďovacího práva). Tento závěr Nejvyšší správní soud potvrdil také v rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44. V obou případech je stěžejní především individuální kontext, v němž Nejvyšší správní soud svůj závěr vyslovil. Námitky tamních navrhovatelů proti bodům čl. I. 16 a 17 tehdy přezkoumávaného mimořádného opatření věcně směřovaly pouze proti regulaci akcí, převážně soukromého (rodinného) charakteru (viz bod 5 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 a bod 8 rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44, kde navrhovatel dokonce rozsah návrhu i petit omezil pouze na soukromé akce).

[25] Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele k napadení čl. I bodu 5 písm. g) a i) mimořádného opatření (omezení zájmového vzdělávání dětí a omezení služeb péče o dítě v dětské skupině), a návrh v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh, který byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

III. 2.2 Námitky navrhovatele

[26] K omezení provozu heren a kasin [čl. I bod 5 písm. a)], omezení zoologických a botanických zahrad [čl. I bod 5 písm. d)], omezení veletrhů a výstav [čl. I bod 5 písm. f)] a omezení společenských klubů a diskoték [čl. I bodu 11] navrhovatel namítá, že odpůrce tyto činnosti fakticky zakázal, ač je dle pandemického zákona může maximálně omezit. Tvrdí, že odpůrce nemá pro zákaz takových činností žádný zákonný podklad (zmocnění).

[27] Odpůrce v návěti mimořádného opatření uvedl, že je vydává 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; u jednotlivých ustanovení však právní základ blíže nespecifikoval.

[28] Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona umožňuje *omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz.*

[29] Ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona umožňuje *zákaz nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, nebo stanovení podmínek jejich konání snižujících riziko přenosu onemocnění COVID-19, včetně stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se jich mohou účastnit; zákaz nebo omezení nelze vztáhnout na schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných nebo soukromých osob, které se konají na základě zákona, a shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím.*

[30] Nejvyšší správní soud má předně za to, že § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona dopadá pouze na obchodní či výrobní provozovny, nikoli na provozovny, v nichž jsou poskytovány služby. K tomuto závěru, se kterým se nyní rozhodující senát ztotožňuje, Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudcích čj. 6 Ao 22/2021-44, body 25 až 36, a čj. 8 Ao 11/2021-24, body 35 až 37. V nyní projednávané věci na ně již pouze stručně odkazuje a dále z nich vychází.

[31] V kontextu těchto závěrů je pro zjištění, zda odpůrce postupoval v mezích své zákonem svěřené působnosti, nezbytné určit, které z napadených bodů se týkají služeb a jejich poskytování, a které jiných činností a jakých. Podle toho lze určit, zda pandemický zákon zmocňuje odpůrce k úpravě daného okruhu vztahů.

[32] Herny, kasina a sázkové kanceláře dle čl. I bodu 5 písm. a) mimořádného opatření bezpochyby představují provozovny, v nichž jsou poskytovány služby, jak Nejvyšší správní soud již vyložil v opakovaně zmiňovaném rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44, např. body 31 a 33.

[33] Veletrhy a výstavy dle čl. I bodu 5 písm. f) mimořádného opatření nejsou výrobní či klasickou obchodní činností a nelze je považovat ani za poskytování služeb. Jde spíše o organizované podniky (akce) ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, jak toto spojení vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48. Jedná se zpravidla o časově omezené předem uspořádané *ad hoc* akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě. Působnost odpůrce k jejich regulaci obecně plyne z § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Tento závěr je podpořen i důvodovou zprávou k pandemickému zákonu, z níž plyne, že mj. výstavy a veletrhy stejně jako jiné kulturní akce, je třeba doplnit do výčtu akcí, které bude možné zakázat nebo omezit, což činí právě navrhaný § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Navrhovatel se tedy mylí, pokud tvrdí, že veletrhy a výstavy nelze podle pandemického zákona zakázat (ke shodnému závěru NSS dospěl již v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-52). Je současně nerozhodné, zda jde o zákaz přímý, či o zákaz prostřednictvím zákazu vstupu veřejnosti.

[34] V případě zoologických a botanických zahrad [čl. I bod 5 písm. d) mimořádného opatření] je tomu jinak. Ty je třeba považovat za provozovny, v nichž jsou poskytovány služby v podobě návštěv a prohlídek. Zjevně se nejedná o obchodní či výrobní provozovnu ve smyslu zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Zároveň se nejedná ani o „veřejné nebo soukromé akce“ ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e)

pokračování

pandemického zákona, jak toto spojení vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48. Jde o kontinuálně a dlouhodobě poskytované služby, kam se lidé nechodí primárně potkávat, přičemž případná setkání jsou pouze nahodilá. Mělo-li by se jednat o „akce“, bylo by touto optikou možno za akci označit i klasický prodej zboží či poskytování stravovacích služeb, což by bylo v rozporu s běžným vnímáním charakteru daných činností.

[35] Konečně i hudební, taneční, herní a podobné společenské kluby a diskotéky regulované čl. I bodem 11 mimořádného opatření je třeba považovat za provozovny, v nichž jsou poskytovány služby, neboť jsou svojí povahou srovnatelné s provozem heren a kasin, resp. poskytováním stravovacích služeb.

[36] Na základě pandemického zákona tedy herny a kasina, zoologické a botanické zahrady, jakož ani společenské kluby a diskotéky nelze vůbec omezit, neboť tento zákon nedává odpůrci zmocnění k jejich regulaci. Nejvyšší správní soud za dané situace nepovažoval za nutné zabývat se dále tím, zda by tyto napadené části mimořádného opatření představovaly zákaz, omezení či stanovení podmínek ve smyslu vyloženém v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48, bodu 59. Pokud na tyto činnosti pandemický zákon vůbec nedopadá, bylo by již nadbytečné se zabývat otázkou, zda by byla dodržena jeho terminologie, jde-li o pojmy „zákaz“, „omezení“ a „stanovení podmínek“, mezi nimiž pandemický zákon rozlišuje. Za této situace se tedy soud již nezabýval otázkou, zda by omezení provozoven konkrétních služeb prostřednictvím zákazu přítomnosti veřejnosti, znamenalo jejich zákaz.

[37] Přestože pandemický zákon odpůrci pro omezení těchto činností nedává žádný zákonný podklad, a v tedy tom lze dát navrhovateli za pravdu, není na místě návrhu vyhovět. Navrhovatel totiž pomíjí zákon o ochraně veřejného zdraví (který je vůči pandemickému zákonu obecným, subsidiárním předpisem – srov. rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021 čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 35). Podle zákona o ochraně veřejného zdraví by obecně bylo možné regulovat provoz posuzovaných činností. Jde-li o otázku působnosti odpůrce (okruh vztahů, k jejichž úpravě je zákonem zmocněn), může být na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví zakázán nebo omezen styk skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami s tím, že následuje demonstrativní výčet různých opatření, která lze za tímto účelem vydat. Takovým opatřením by mohl být i zákaz provozu heren a kasin, zoologických a botanických zahrad či společenských klubů a diskoték. Stejně tak by bylo možné různé jiné provozy než uvedené výslovně v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví uzavřít i na základě § 69 odst. 1 písm. i) tohoto zákona. Působnost k regulaci těchto vztahů tedy odpůrci obecně nechybí. Soud si je vědom toho, že tato ustanovení nelze používat preventivně a mohou směřovat pouze k omezení styku osob podezřelých z nákazy (viz závěry plynoucí z rozsudku NSS ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, bodů 39 – 48). Tyto podmínky ovšem navrhovatel nespornuje, a proto se jimi nemohl soud zabývat (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že v části nebyly splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení), a proto návrh v tomto rozsahu [čl. I bod 1, bod 2, bod 5 písm. b), c), a h) a bod 7] odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; v části byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace [čl. I bod 5 písm. g) a i)], a proto návrh v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Ve zbytku byl návrh nedůvodný, a proto jej soud v tomto rozsahu zamítl [čl. I bod 5 písm. a) d) a f) a bodu 11].

[39] 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.*

[40] Navrhovatel nebyl ve věci úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému odpůrce nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti, soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 24. června 2021

Petr Mikeš
předseda senátu