



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Petra Mikeše v právní věci navrhovatele: **JUDr. A. Č., Ph.D.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, 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), e) a h), bodu 11 a bodu 16,

t a k t o :

- I. Návrh v části týkající se čl. I bodu 1, bodu 2, bodu 5 písm. a), e) a h) a bodu 11 opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN, **se odmítá.**
- II. Ve zbývající části **se návrh zamítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 27. 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“,
- bodu 2 – dále též „omezení provozoven stravovacích služeb“,
- bodu 5 písm. a) – dále též „omezení provozu heren a kasin“

- bodu 5 písm. e) – dále též „omezení muzeí a galerií“
- bodu 5 písm. h) – dále též „omezení lanovek a lyžařských vleků“
- bodu 11 – dále též „omezení společenských klubů a diskoték“
- bodu 16 – dále též „omezení společenských akcí“.

[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] Podáními ze dne 7. 5. a 10. 5. 2021 navrhovatel v reakci na výzvu 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), e) a h), bodu 11 a bodu 16 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.

II. Návrh, vyjádření odpůrce a replika navrhovatelů

II.1 Návrh

[4] Navrhovatel ohledně své aktivní procesní legitimace uvedl, že napadené části mimořádného opatření zasahují do jeho základních práv a narušují jeho privátní sféru a možnost seberealizace. Konkrétně jej v pozici spotřebitele či zákazníka výrazně omezují v možnostech nákupu zboží nebo služeb tím, že mu zakazují přítomnost v provozovnách, které by za normálních okolností byly v provozu a jejichž služeb by využil. Omezují jej i v sociální oblasti, neboť zasahují do sociálních vazeb a možnosti interakce s dalšími lidmi, která se často odehrává právě v provozovnách či dalších prostorech nebo místech, které jsou napadenou částí opatření dotčeny. Zasahují do jeho práva na soukromí, omezují jej ve svobodě rozhodování se o jinak běžných součástech života jako nakupování, stravování se v restauraci, o možnostech trávení volného času i péče o fyzické a duševní zdraví. Zasahují do jeho práva pokojně se shromažďovat garantovaného čl. 19 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“). Omezují v právu přístupu ke kulturnímu bohatství garantovaném čl. 34 odst. 2 Listiny; a porušují princip legitimního očekávání tím, že regulují oblasti života a aktivity, jejichž regulace v době pandemické pohotovosti po skončení nouzového stavu nebyla zákonodárcem předpokládána. Uvedená omezení se přitom netýkají pouze navrhovatele, ale i široké veřejnosti.

[5] Navrhovatel dále uvedl, že odpůrci na základě pandemického zákona a zákona o ochraně veřejného zdraví svědčila pravomoc vydat mimořádné opatření. Ohledně působnosti nejprve obecně uvedl, že pandemický zákon rozlišuje různou míru intenzity možné regulace a odpůrce tak nemůže mimořádným opatřením stanovit intenzivnější zásah, než mu konkrétní ustanovení tohoto zákona umožňuje, jak již uvedl i Nejvyšší

pokračování

správní soud. Odpůrce však tyto závěry v mimořádném opatření nerespektoval a opětovně přistoupil k faktickým zákazům některých činností, aniž mu to pandemický zákon umožňuje. Možnost plošného zákazu pro celé území České republiky však neplyne ani ze zákona o ochraně veřejného zdraví. Konkrétní námitky nejen k nedostatku působnosti navrhovatel dále uvedl k jednotlivým napadeným bodům.

[6] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud návrh, s výjimkou části týkající se čl. I bodu 16, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení (viz dále), shrnuje dále pouze námitky týkající se čl. I. bodu 16 mimořádného opatření (omezení společenských akcí), resp. námitky společné všem napadeným částem. Jen v tomto omezeném rozsahu pak soud rekapituluje také vyjádření odpůrce a obsah repliky.

[7] K omezení společenských akcí navrhovatel předně namítl, že podle rozsudku NSS ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48 je třeba vyložit pojem „akce“ v souladu s ústavním pořádkem zaručeným právem na soukromý a rodinný život. Odpůrce však závěry soudu nevzal v úvahu a vydal mimořádné opatření s totožným obsahem jako v tehdy projednávaném případě. To je dle navrhovatele v právním státě nepřijatelné. Stanovená omezení tak neoprávněně zasahují do práva na soukromý a rodinný život garantovaného čl. 10 Listiny. Omezení setkávání počtem dvou osob je nepřiměřené a nerespektuje osobní sféru jednotlivců a nezbytnost jisté míry sociální interakce. Odpůrce nezohlednil, že epidemie již byla na ústupu, ani že značná část obyvatelstva již získala imunitu po prodělání nemoci nebo po očkování, a současně v důsledku povinného testování bylo eliminované riziko šíření nemoci u další velké části populace.

[8] I když § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona umožňuje i zákaz společenských akcí, nelze z něj dovodit možnost tak zásadního omezení, jako je stanovení maximálního počtu dvou osob bez ohledu na to, jestli se setkání má uskutečnit venku nebo uvnitř, bez ohledu na velikost prostoru, kde k němu má dojít a bez zohlednění rizika z hlediska potenciálního onemocnění některého z účastníků. Rozhodným je zohlednění účelu, jímž má být zabránění kumulace osob na jednom místě, přičemž nelze paušálně označit za kumulaci přítomnost tří a více osob na jednom místě bez ohledu na charakter tohoto místa (velikost, prostředí), popř. vzájemný vztah těchto osob.

[9] Uvedené omezení (zákaz) se nevztahuje na setkávání v rámci rodiny nežijící v jedné domácnosti. Stejně tak by se dle navrhovatele nemělo vztahovat ani na setkávání blízkých osob bez rodinných vazeb.

[10] Pojem „akce“ se dle navrhovatele může zčásti překrývat i se shromážděním osob podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, jež není možné zakázat. Z epidemického hlediska je ale nepodstatné, jestli soukromé setkání osob slouží k výkonu práva shromažďovacího, nebo je setkání uskutečněné za soukromým účelem. V prvním případě zakázané nebylo, ve druhém je však možné pouze v počtu dvou osob, přičemž tento odlišný přístup k situacím, které jsou téměř stejné, a odlišnost může vzniknout pouze z hlediska prezentovaného účelu setkání osob, odpůrce neodůvodnil.

[11] V rámci argumentace společné pro všechny napadené části mimořádného opatření navrhovatel uvádí, že mimořádné opatření stanovilo nové, zákonem neupravené

povinnosti, jimiž jsou omezována subjektivní práva jednotlivců. Odpůrce tak nerespektoval pravidlo, že opatření obecné povahy může podle potřeb dané situace pouze konkretizovat práva a povinnosti či jiné právní následky vyplývající již ze zákona. Není ani přípustné, aby nahrazovalo podzákonnou normotvorbu. Dále mimořádné opatření neobsahuje relevantní odůvodnění, neboť z něj neplyne nezbytnost jednotlivých dílčích opatření a ani to, proč nelze využít jiné (mírnější) prostředky. Navrhovatel upozornil, že mimořádné opatření je označeno jako opatření o omezení obchodu a služeb, avšak upravuje celou řadu dílčích oblastí, z nichž některé s obchodem a službami nesouvisí. Odpůrce nespecifikoval konkrétní zákonné ustanovení, které by zakládalo jeho působnost pro přijetí konkrétního opatření. Stejně tak odpůrce nevysvětlil, proč některé činnosti omezuje nebo zakazuje a jiné, u nichž dochází ke stejné či dokonce vyšší koncentraci lidí na jednom místě (např. hromadná doprava a setkávání na pracovišti) naopak téměř nereguluje. Mimořádné opatření porušilo též principy právní jistoty a legitimního očekávání, neboť odpůrce nedodržel mantinely dané pandemickým zákonem, jelikož reguloval i činnosti, k jejichž regulaci nemá věcnou působnost. Postup odpůrce, kdy opakovaně vědomě vydává nezákonná opatření v rozporu se zákonem a rozhodnutími soudů, přičemž spoléhá na presumpci správnosti veřejnoprávních aktů, je dle navrhovatele svévolným výkonem práva, jenž nemůže požívat právní ochrany.

[12] Poslední společnou námitkou bylo nedodržení zákonem stanoveného postupu odpůrcem při vydávání mimořádného opatření, které spočívalo v nedostatečném vedení správního spisu. Z čísla jednacího napadeného opatření, které je již čtvrtým opatřením vydaným pod sp. zn. MZDR 14601/2021/MIN/KAN, je zřejmé, že správní spis kromě samotných opatření nemůže obsahovat dostatek dalších písemností, které by mohly být podkladem pro rozhodování odpůrce. Navrhovatel uznal, že dle stávající judikatury nezpůsobuje nevedení správního spisu nezákonnost mimořádného opatření, domnívá se však, že tato skutečnost prokazuje, že odpůrce při vydání opatření nezvažoval materiální podstatu a přiměřenost přijatých opatření, což odporuje požadavku legality. Rozhodování a činnost orgánu veřejné správy a její legitimita musí být přezkoumatelná, přičemž nevedení správního spisu způsobem, který by umožnil identifikaci a obeznámení se s podklady pro jeho rozhodnutí, takovýto přezkum znemožňuje.

II.2 Vyjádření odpůrce k návrhu

[13] Odpůrce 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. Cílem napadeného opatření bylo omezit setkávání lidí v uzavřeném prostoru a plošný komunitní přenos. Analýzu epidemické situace odpůrce v napadeném opatření podrobně provedl stejně jako zhodnocení rizik. Správní spis obsahuje jen veřejně dostupná mimořádná opatření, a proto jej odpůrce nepředložil.

II.3 Replika navrhovatele

[14] Navrhovatel poukázal na to, že odpůrcem citovaný § 3 odst. 1 a 2 pandemického zákona rozhodně nepředstavují zmocňovací ustanovení, z nichž by mohl dovodit svou

pokračování

věcnou působnost. Odpůrce ani ve vyjádření nekonkretizoval, z jakých zákonných ustanovení svou věcnou působnost dovodil.

[15] Navrhovatel nesouhlasil s argumentací odpůrce, že podklady pro vydání mimořádného opatření jsou obsaženy v jeho odůvodnění, jež dle odpůrce neobsahuje zdroje, z nichž by bylo možné ověřit relevanci popisu epidemické situace. Součástí správního spisu by měly být i zahraniční studie, na něž odpůrce v odůvodnění odkazuje. Nelze akceptovat, že odpůrce do spisu nezakládá žádné jiné písemnosti než samotná opatření obecné povahy. Jeho postup (vydávání mimořádných opatření) je tak nepřezkoumatelný. Odpůrce uvedl v odůvodnění pouze analýzu epidemické situace a zhodnocení rizik, avšak chybí třetí kumulativní požadavek, tj. zdůvodnění přiměřenosti zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob, což ve svém vyjádření v podstatě přiznal i odpůrce. Jeho postup byl i proto nezákonný.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil návrh a dospěl k názoru, že v části nebyly splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení) a ve zbylé části byl návrh nedůvodný.

[17] O návrhu na zrušení napadené části tohoto 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 nevyslovili nesouhlas.

[18] 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 provozu heren a kasin, omezení muzeí a galerií, omezení lanovek a lyžařských vleků a omezení společenských klubů a diskoték

[19] Navrhovatel v nyní projednávané věci napadl 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. a) a e) a bodu 11 mimořádného opatření (omezení provozu heren a kasin, omezení muzeí a galerií a omezení společenských klubů a diskoték) v rozsudku ze dne 29. 6. 2021, čj. 8 Ao 7/2021-44 a 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.

[20] 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 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 části, 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).

[21] Nejvyšší správní soud rozsudky uvedenými v bodě [19] 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 provozu heren a kasin [čl. I bod 5 písm. a)], omezení muzeí a galerií [čl. I bod 5 písm. e)], omezení lanovek a lyžařských vleků [čl. I. bod 5 písm. h)] a omezení společenských klubů a diskoték [čl. I bod 11]. 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 společenských akcí

III. 2.1 Aktivní procesní legitimace

[22] 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 Omezení obchodních nebo výrobních provozoven, omezení provozoven stravovacích služeb, omezení provozu heren a kasin, omezení muzeí a galerií, omezení lanovek a lyžařských vleků a omezení společenských klubů a diskoték*), musí dále zabývat otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatele, a to vždy u každého jednotlivého napadeného bodu mimořádného opatření; v tomto případě již pouze u bodu 16. 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).

[23] Podle čl. I bodu 16 mimořádného opatření se *zakazují spolkové, taneční, tradiční a jim podobné akce a jiná shromáždění, slavnosti, poutě, přehlídky, ochutnávky, oslavy a jiné*

pokračování

veřejné nebo soukromé akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, s účastí přesahující ve stejný čas 2 osoby, není-li v tomto mimořádném opatření stanoveno jinak a s výjimkou účasti na svatbě, prohlášení osob o tom, že spolu vstupují do registrovaného partnerství, a pohřbu, kterých se v případě vnitřních i vnějších prostor může účastnit nejvýše 15 osob; tento zákaz se nevztahuje na schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných osob, které se konají na základě zákona, a na shromáždění konaná podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů; Ministerstvo zdravotnictví je oprávněno stanovit závazné hygienicko-epidemiologické podmínky pro hromadné akce jinak tímto mimořádným opatření zakázané, při jejichž dodržení je dovoleno je z důvodů zřetele hodných konat, a to zejména jedná-li se o akce v důležitém státním zájmu, významné kulturní akce nebo významná sportovní utkání nebo soutěže.

[24] Ohledně čl. I bod 16 mimořádného opatření navrhovatel dovozoval svoji aktivní procesní legitimaci z toho, že omezení společenských akcí zasahuje do jeho základních práv a narušuje jeho privátní sféru, možnost seberealizace a omezuje jej i v sociální oblasti, neboť zasahuje do sociálních vazeb a možnosti setkávání se a interakce s dalšími lidmi. Zasahuje rovněž do jeho práva na soukromí, omezuje jej ve svobodě rozhodování se o jinak běžných součástech života jako možnosti trávení volného času.

[25] Závěr o aktivní procesní legitimaci všech osob lze učinit obecně vůči celému bodu 16 mimořádného opatření, neboť všechny tam vyjmenované akce mohou být jak soukromého, tak veřejného charakteru, a zejména v postavení jejich organizátora či hostitele se může ocitnout v podstatě kdokoliv. Každý může takové akce hostit či se jich účastnit, neboť jejich organizování a pořádání souvisí s běžnými lidskými činnostmi, jako jsou organizovaná setkání rodiny či přátel, členů spolků, obyvatel obce a podobné události (rozsudky NSS čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 11, čj. 8 Ao 7/2021-44, bod 69 až 72, a ve vztahu k obdobnému čl. I bodu 15 pozdějšího mimořádného opatření rozsudek ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, bod 18). Navrhovatel je aktivně procesně legitimován k napadení čl. I bodu 16 mimořádného opatření.

III.2.2 Překročení mezí zákonem vymezené pravomoci a působnosti

[26] Ustanovení § 2 odst. 1 pandemického zákona zmocňuje odpůrce, aby mohl pro území celého státu nebo několika krajů *za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídít mimořádné opatření* (obsahově konkretizované v odstavci 2), *kterým přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb.*

[27] Podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví *Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku ...*

[28] Pravomocí soud rozumí oprávnění odpůrce vydávat na základě zákonného zmocnění opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně upravuje práva a povinnosti subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. Jde o

vlastní výkon veřejné moci vrchnostenským způsobem. V daném případě je pravomoc odpůrce k vydávání opatření obecné povahy (mimořádných opatření) dána citovanými § 2 odst. 1 pandemického zákona a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví (ve spojení s § 3 odst. 6 věta první pandemického zákona). Je zřejmé, že mimořádné opatření dané kritérium splňuje. Ostatně, s tím souhlasil i sám navrhovatel.

[29] Podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona je mimořádným opatřením *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] Ohledně překročení vymezené působnosti při stanovení omezení společenských akcí navrhovatel nic výslovně nenamítal, jak explicitně uvedl i v bodě 3 své repliky. Soud se však touto otázkou zabýval z úřední povinnosti (bod 28 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS). Zkoumal, zda odpůrce mimořádným opatřením v části čl. I bodu 16 upravil okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn – v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy (k tomuto kritériu viz taktéž rozsudek ze dne 27. 5. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS).

[31] Zákoně zmocnění k vydání čl. I bodu 16 mimořádného opatření je v daném případě obsaženo přímo v pandemickém zákoně [§ 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona je speciálním ustanovením (*lex specialis*) k § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví], a tedy není pochyb o tom, že regulace konání veřejných nebo soukromých akcí má po dobu pandemické pohotovosti (§ 1 odst. 3 pandemického zákona) zákonnou oporu. Je tak zřejmé, že mimořádné opatření kritérium působnosti splňuje.

[32] 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, což ostatně namítal i navrhovatel. Je samozřejmě třeba trvat na tom, aby u mimořádných opatření odpůrce vždy řádně vážil, na základě jakých ustanovení tato opatření vydává a i formálně správně taková ustanovení v opatření uvedl. U mimořádného opatření, které v sobě zahrnuje větší množství opatření ve smyslu § 2 pandemického zákona, potažmo § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je pak s ohledem na právní jistotu adresátů mimořádného opatření třeba, aby tak odpůrce učinil u každého dílčího opatření, nikoli jen souhrnně v návěti (viz rozsudek čj. 6 Ao 22/2021-44, bod 60). Ačkoli tomu tak v dané věci nebylo, nemá uvedené pochybení vliv na zákonnost napadeného opatření, neboť v nyní projednávané věci nebylo zákonné zmocnění k vydání čl. I bodu 16 mimořádného opatření sporné.

pokračování

III.2.3 Soulad omezení společenských akcí se zákonem

[33] K omezení společenských akcí navrhovatel namítl, že odpůrce nepostupoval podle závěrů uvedených v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48, ve kterém byla přezkoumávána totožná regulace podle dříve účinného mimořádného opatření.

[34] V podstatě totožnými námitkami navrhovatele ve vztahu k obdobnému čl. I bodu 15 pozdějšího mimořádného opatření se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44, body 51 až 58. V tehdy projednávané věci sice navrhovatel napadl čl. I bod 15 pouze ve slovech „nebo soukromých“, čímž oproti nynějšímu napadení celého bodu 16, značně zúžil soudem provedený přezkum. Přesto lze závěry uvedeného rozsudku plně aplikovat i na nyní projednávanou věc.

[35] Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 dospěl k závěru, že „akcí“ ve smyslu citovaného ustanovení, je pouze organizovaná činnost nebo společenská událost pořádaná za určitým účelem a zaměřená k určitému cíli, nedopadá naopak například na neorganizovaná setkání několika osob, např. v rámci rodiny. Nejvyšší správní soud však nekonstatoval, že by bylo omezení soukromých (organizovaných) akcí bez dalšího nemožné, naopak uznal, že omezení veřejných a soukromých setkávání s cílem zamezit komunitnímu šíření infekce je vhodným opatřením sledujícím potlačení pandemie (bod 46 citovaného rozsudku). Jinými slovy, v tomto ohledu není podstatné, zda je akce veřejná nebo soukromá, ale zda jde o akci plánovanou, uspořádanou za určitým účelem, či naopak spontánní a předem neorganizovanou, byť se v souladu se společenskými konvencemi na takové návštěvě účastníci domluví, jsou na ni pozváni, pozvou se sami či ji jen předem ohlásí (body 38 a 39). To, že uvedený rozsudek tyto závěry převážně vztahuje výslovně k akcím soukromým, bylo dáno obsahem námitek tehdejšího navrhovatele.

[36] Odpůrci nelze vytýkat, že by závěry rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 v tomto ohledu v nyní napadeném mimořádném opatření nereflektoval, a způsobil tak jeho nezákonnost v napadené části. Naopak, v odůvodnění mimořádného opatření s odkazem na citovaný rozsudek uvedl, že *„se soukromou nebo veřejnou akcí rozumí organizovaná činnost nebo společenská událost pořádaná za určitým účelem a zaměřená k určitému cíli. Zakaz konání veřejných nebo soukromých akcí nedopadá na situace, jako je návštěva rodičů či sourozenců nežijících v jedné domácnosti, neboť je nelze pokládat za organizované (či konané nebo pořádané) podniky, a to ani tehdy, když se v souladu se společenskými konvencemi na takové návštěvě účastníci domluví, jsou na ni pozváni, pozvou se sami či ji jen předem ohlásí“*. Možnost omezit či zakázat organizované akce Nejvyšší správní soud tedy připustil.

[37] Obava navrhovatele, že omezení počtu účastníků stanovené v čl. I bodu 16 může dopadnout i na shromáždění podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, která podle pandemického zákona nelze zakázat, není opodstatněná. Shromáždění lze sice rovněž považovat za typ organizovaného setkání, avšak za typ zvláštní, který podléhá speciální regulaci jak na zákonné (a zejména ústavní) úrovni, tak v posuzovaném mimořádném opatření (odpůrce mu věnoval samostatný bod 17). Pokud tedy bude akce naplňovat znaky shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím (jejím účelem bude využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, výměna informací a názorů či účast na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek – srov. § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím), nebude možné na ni čl. I bod 16

mimořádného opatření vztáhnout, neboť na ni dopadne „speciální“ ustanovení čl. I bodu 17 mimořádného opatření.

[38] Navrhovatel tvrdil, že § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona neumožňuje odpůrci stanovit tak zásadní omezení, jako je stanovení maximálního počtu dvou osob. Ačkoli takové omezení představuje fakticky zákaz (bod 38 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48), a tedy nejintenzivnější zásah do právní sféry adresátů mimořádného opatření, má takový postup odpůrce oporu právě v § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, jenž umožňuje konání veřejných nebo soukromých (společenských) akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, i zcela zakázat. Odpůrce proto mantinely dané mu zákonným zmocněním nepřekročil.

[39] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že je čl. I bod 16 mimořádného opatření nedostatečně odůvodněný. Podle § 3 odst. 2 pandemického zákona je v odůvodnění mimořádného opatření třeba zohlednit aktuální analýzu epidemické situace onemocnění covid-19 a konkrétní míru rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob. Aktuální epidemickou situací se odpůrce zabýval v obecné části odůvodnění mimořádného opatření. K samotnému čl. I bodu 16 pak srozumitelně popsal rizika spojená se setkáváním většího počtu osob a vysvětlil, proč je na místě (tj. nezbytné) omezit počet účastníků akcí zrovna na dvě osoby (správnost této úvahy Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumat, neboť je vázán důvody návrhu – § 101d odst. 1 s. ř. s.). Dále odkázal na podklady, z nichž v tomto směru vycházel. Takové zdůvodnění odpovídá požadavkům zákona.

[40] Po odpůrci nelze požadovat, aby v rámci posouzení přiměřenosti vyjmenovával všechna představitelná alternativní opatření a u každého zdůvodňoval, proč zrovna toto nezvolil a namísto toho omezil společenské akce. Odpůrce se v souhrnném odůvodnění bodu 16, 17 a 18 přiměřeností daného opatření zabýval, konkrétně rozebral vztah této regulace k regulacím jiným a poukázal na kontext dalších opatření a jejich vzájemný vztah: *„Omezení shromažďování na 2 osoby je zároveň vysoce omezující, zasahující do přirozených práv a potřeb občanů se potkávat. Přesto v kontextu ostatních omezení působí toto omezení pravděpodobně společnosti menší škody, než jiná opatření, konkrétně než velký rozsah distanční výuky (viz Jann, O., Münich, D., and Zaplová, L. (2021). Vyluka prezenční výuky během pandémie covid-19: odhad neviditelných ekonomických ztrát (Národohospodářský ústav AV ČR, v.v.i.)) nebo i omezení obchodu a služeb. Z hlediska přiměřenosti se toto omezení jeví vzhledem k efektu relativně výhodnější, než omezení prezenční výuky, nebo omezení maloobchodu a služeb. Tento závěr hodnocení přiměřenosti je obvyklý i v mnoha jiných evropských zemích. Z hlediska přiměřenosti je nutné zohlednit i kontext ostatních opatření, a jejich synergické, případně naopak vzájemně rušivé, účinky. Povolení shromažďování ve větších počtech má potenciálně rušivý efekt na účinek systému opatření ve školství, který je založen na homogenních skupinách, kde se děti setkávají pouze se stále stejnou skupinou spolužáků. Pokud dojde v odpoledních hodinách ke smíchání dětí z mnoha různých tříd a škol při sportovních a volnočasových aktivitách, zvyšuje to riziko šíření nákazy ve školách. Přitom z hlediska společenského zájmu i stanoviska MŠMT, má jasnou přednost prezenční výuka pro co největší počet žáků před např. sportovním vyžitím nebo volnočasovým setkáváním. Povolení shromažďování ve větších počtech by vytvořilo tlak na obcházení omezení rizikových provozů např. v gastronomii či sportu formou různých spolkových či soukromých akcí.“*

pokračování

[41] Námitky navrhovatele, že čl. I bod 16 mimořádného opatření je v rozporu se zákonem, jsou proto nedůvodné.

III.3. Další námitky navrhovatele

[42] Navrhovatel dále namítal, že mimořádné opatření je označeno jako opatření o omezení obchodu a služeb, nicméně dopadá i na řadu dílčích oblastí, které s obchodem a službami nesouvisejí. Tyto výhrady Nejvyšší správní soud sdílí (shodně rozsudek č. j. 6 Ao 11/2021 - 48, bod 97), nejde však o vadu, která by sama o sobě zapříčinila nezákonnost mimořádného opatření.

[43] Nedodržení zákonem stanoveného způsobu (procesního postupu) odpůrce při vydávání mimořádného opatření (rozsudek čj. 1 Ao 1/2005-98) navrhovatel spatřoval v nedostatečném vedení spisové dokumentace, jež neobsahuje dostatečné podklady pro jejich vydání. Navrhovatel tak nenamítá neexistenci správního spisu, ale pouze jeho nedostatky co do obsahu.

[44] Touto otázkou se Nejvyšší správní soud již zabýval v několika svých rozsudcích (např. ze dne 25. 3. 2021, čj. 4 As 301/2020-147, ze 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133 a přímo v řízení o návrhu stejného navrhovatele v rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44). Z prvně uvedeného rozsudku vyplývá, že i v případě vydávání mimořádného opatření, jemuž nepředchází žádné řízení, je odpůrce obecně povinen vést správní spis (i v takové situaci se totiž uplatní § 17 správního řádu). Pokud by tak neučinil, neznamenalo by to automaticky nezákonnost mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud uvedl, že „[a]dresáti mimořádného opatření tudíž ani nemají možnost se před jeho vydáním s podklady seznámit, a jejich právo vyjádřit se k podkladům tudíž nebylo dotčeno.“ Dále Nejvyšší správní soud zohlednil, že „z hlediska způsobu vydání i účinků jeho obsahu se toto mimořádné opatření blíží právnímu předpisu. Proto i postup soudu při přezkoumání jeho zákonnosti musí být méně formalistický a více podobný abstraktnímu přezkumu souladu podzákonných předpisů se zákonem prováděnému Ústavním soudem. Správní soudy se proto musí soustředit především na otázky pravomoci k vydání mimořádného opatření a otázky jeho obsahového souladu s ústavním pořádkem a zákony, zatímco námitky případných procesních vad budou z povahy věci méně relevantní vzhledem k tomu, že řízení ve vlastním smyslu před správním orgánem vedeno není.“ Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále zohlednil odborné zázemí odpůrce a skutečnost, že bylo tehdy posuzované mimořádné opatření (nařizující povinnost nosit ochranu nosu a úst) odůvodněno v podstatě obecně známými skutečnostmi, které nebylo třeba dokazovat, přičemž dospěl k závěru, že absence řádně vedeného spisu neovlivnila zákonnost mimořádného opatření.

[45] Naopak ve výše citovaném rozsudku čj. 8 Ao 1/2021-133, který se týkal mimořádného opatření, jež stanovilo určité povinnosti zaměstnancům, kteří podstoupili test na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 poskytnutý zaměstnavatelem, Nejvyšší správní soud shledal, že se ve spise nenachází podklady týkající se spolehlivosti antigenních testů, což byla otázka, kterou bylo třeba zhodnotit. Dlužno však dodat, že ve vztahu k posouzení spolehlivosti antigenních testů shledal Nejvyšší správní soud mimořádné opatření zároveň nepřezkoumatelným.

[46] Ve vztahu k omezení společenských akcí – vzhledem k argumentaci navrhovatele – nepředstavuje nedostatečné vedení spisu vadu, která by měla vliv na zákonnost této části mimořádného opatření. Odpůrce sice ani v tomto směru žádné podklady v rámci spisového materiálu nepředložil, odůvodnění mimořádného opatření však odkazuje na několik veřejně dostupných analýz, které je třeba považovat za součást spisové dokumentace v širším pojetí (bod 17 rozsudku NSS z 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021-65).

IV. Závěr a náklady řízení

[47] 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. a), e) a h) a bod 11] odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ve zbylé části byl návrh nedůvodný, a proto jej soud v tomto rozsahu zamítl [čl. I bod 16].

[48] Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. *nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.* Ve vztahu k části, v níž byl návrh odmítnut, proto nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[49] 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.* Navrhovatel v části, jíž soud meritorně přezkoumal, úspěch neměl, a proto na náhradu nákladů řízení nemá právo. Procesně úspěšnému odpůrci nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti, soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. června 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu