



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **doc. JUDr. Z. K., Ph.D.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy odpůrce ze dne 3. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-8/MIN/KAN, v části čl. I, bodu 1, bodu 5 písm. h), bodu 14 písm. c), d) a e), v části bodu 17 ve slovech „*a jiná shromáždění*“, „*poutě*“ a „*kterých se v případě vnitřních i vnějších prostor může účastnit nejvýše 15 osob*“ a části bodu 20 písm. d) ve slovech „*a od prvního pozitivního POC antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS CoV-2 nebo RTPCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 90 dní.*“, jakož i části bodů 17 až 19,

t a k t o :

- I. Řízení se v části návrhu týkající se čl. I bodu 1, čl. I body 17 až 19 opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy odpůrce ze dne 3. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-8/MIN/KAN, **z a s t a v u j e .**
- II. Návrh v části týkající čl. I bodu 14 písm. c), d) a e) a bodu 20 písm. d) ve slovech „*a od prvního pozitivního POC antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS CoV-2 nebo RTPCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 90 dní*“ opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy odpůrce ze dne 3. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-8/MIN/KAN, **se o d m í t á .**
- III. Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy odpůrce ze dne 3. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-8/MIN/KAN, **b y l o** v čl. I bodu 5 písm. h) **v r o z p o r u** se zákonem.

- IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši **5.000 Kč**, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ze dne 8. 5. 2021 u Nejvyššího správního soudu domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy odpůrce ze dne 3. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-8/MIN/KAN (dále „mimořádné opatření“), v části:

- čl. I bodu 1
- čl. I bodu 5 písm. h) – dále též „omezení lanovek a lyžařských vleků“,
- čl. I bodu 14 písm. c), d) a e) – dále též „omezení kadeřnictví a obdobných služeb“,
- čl. I bodů 17 až 19, eventuálně čl. I bodu 17 ve slovech „a jiná shromáždění“, „poutě“ a „kterých se v případě vnitřních i vnějších prostor může účastnit nejvýše 15 osob“,
- čl. I bodu 20 písm. d) ve slovech „a od prvního pozitivního POC antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS CoV-2 nebo RTPCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 90 dní“ – dále též „podmínky vstupu do některých vnitřních prostor“.

[2] Mimořádné opatření č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN odpůrce vydal dne 29. 4. 2021, s účinností ode dne 3. 5. 2021 od 00:00 hod. do odvolání. Mimořádným opatřením č. j. MZDR 14601/2021-8/MIN/KAN došlo ke změně výše označeného mimořádného opatření ze dne 29. 4. 2021 s účinností ode dne 4. 5. 2021 od 00:00 hod. Mimořádné opatření odpůrce s účinností ode dne 10. 5. 2021 od 00:00 hod. zrušil mimořádným opatřením ze dne 5. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-9/MIN/KAN. Odpůrce vydal dne 27. 5. 2021 mimořádné opatření č. j. MZDR 14601/2021-15/MIN/KAN, kterým výslovně mimořádné opatření zrušil.

[3] Mimořádné opatření bylo vydáno 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“).

[4] V reakci na zrušení mimořádného opatření navrhovatel upravil petit návrhu tak, že požaduje, aby Nejvyšší správní soud v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona určil, že mimořádné opatření odpůrce bylo v napadeném rozsahu v rozporu se zákonem.

[5] Podáním ze dne 29. 6. 2021 navrhovatel soudu zaslal částečné zpětvzetí návrhu. Návrh vzal zpět v napadené části čl. I bodu 1 a bodech 17 až 19 mimořádného opatření (včetně bodu 17 ve slovech „a jiná shromáždění“, „poutě“ a „kterých se v případě vnitřních i vnějších prostor může účastnit nejvýše 15 osob“).

II. Návrh a vyjádření odpůrce, replika navrhovatele

II.1 Návrh

[6] Navrhovatel předně uvedl, že podal návrh již proti předchozímu mimořádnému opatření odpůrce, kterému Nejvyšší správní soud vyhověl rozsudkem ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021 - 48. Nyní napadené mimořádné opatření toto zrušené mimořádné opatření nahradilo. Podle navrhovatele odpůrce zcela ignoroval právní závěry obsažené v uvedeném rozsudku. Odpůrce se dle navrhovatele znovu dopustil též vady v postupu zveřejnění opatření, které je na webových stránkách prezentováno jako opatření týkající se obchodu a služeb, přestože omezuje také setkávání osob, právo shromažďovací a schůze osob konaných na základě zákona.

[7] Vzhledem k tomu, že navrhovatel vzal svůj návrh částečně zpět, soud dále návrh a s ním spojená podání v části vzaté zpět shrnovat nebude.

[8] K návrhu na zrušení čl. I bodu 5 písm. h) mimořádného opatření omezující lanovky a lyžařské vleky navrhovatel poukazuje na skutečnost, že se jedná o zákaz, který navíc vznikl v zimním období. K datu účinnosti mimořádného opatření však již nebylo období „lyžařské turistiky“.

[9] Navrhovatel k omezení kadeřnictví a obdobných služeb uvádí, že se nejedná o omezení, ale zákaz, což mimo jiné plyne i z rozsudku č. j. 6 Ao 11/2021 - 48. Z citovaného rozsudku i plyne, že základem pro „zákazy“ nemůže být ani § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, které je nadto neurčitým obecným zmocněním. Zákazy vydané toliko s odkazem na neurčité obecné zmocnění porušují zásadu, že nikdo nesmí být nucen činit, co mu zákon neukládá. V souladu s čl. 26 Listiny základních práv a svobod právo na podnikání lze pandemickým zákonem jen omezit, nikoliv zakázat.

[10] Podmínění poskytování výše uvedených služeb (očkováním, prodáváním nemoci či testem) je faktickým zákazem pro osoby, které test nemají a nechtějí jej absolvovat. Testy jsou finančně náročné a mají krátkou dobu použitelnosti. Takto lze služby omezit toliko zákonem, nikoliv mimořádným opatřením. To je proto v rozporu s principem zákonnosti, lidskou důstojností a rovností.

[11] V rozporu se zákonem a ústavními zákony (čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod) je i povinnost vést evidenci zákazníků podle čl. I bodu 14 písm. e). Povinnost nemá oporu v zákoně; kriticky se k ní vyjádřil i Úřad na ochranu osobních údajů a před jejím stanovením odpůrce neprovedl vyhodnocení přiměřenosti zásahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133). Na neoprávněném shromažďování osobních údajů nemění nic ani tiskové vystoupení tehdejšího ministra zdravotnictví v televizi a jeho polemika se stanoviskem Úřadu na ochranu osobních údajů. I poskytnutí jména a telefonního čísla je stále poskytnutím osobního údaje bez zákonné opory, navíc v situaci, ve které poskytovatel neví, zda tak činí za účelem sebeobvinění v případném přestupkovém řízení či trasování. I kdyby kadeřníci a

další osoby (na něž dopadá čl. I bod 14 mimořádného opatření) měli o svých zákaznících některé jejich osobní údaje, je jejich shromažďování za účelem předání hygienické stanici bez opory v zákoně.

[12] Navrhovatel k podmínkám vstupu do některých vnitřních prostor konstatuje, že není vůbec zdůvodněn rozdílný přístup k imunitě získané očkováním a proděláním nemoci. Pokud odpůrce bez jakéhokoliv podkladu ve spise (a odůvodnění v opatřeních) preferuje imunitu z očkování, aniž chce nést následky (odškodné za úmrtí a jiné následky) tím, že by je nařídil zákonem jako povinné, přitom ví, že dochází k úmrtím, jde o postup protiprávní a hrubě nemorální; nadto zavádějící otázky ohledně případného lobbingu výrobců vakcín.

[13] Závěrem navrhovatel upozorňuje na článek M. Dobiášové uveřejněný na internetu ([Jak vznikají nezákonná opatření: mimo oči úředníků, porušením pravidel - Seznam Zprávy \(seznamzpravy.cz\)](#)), ve kterém reportérka popisuje, že (odborný aparát) odpůrce si uvědomuje nezákonnost mimořádných opatření, která vydává.

II.2 Vyjádření odpůrce k návrhu

[14] Odpůrce předně připomněl důležitost ochrany života a zdraví. Princip proporcionality při přijímání mimořádných opatření (s určitým zjednodušením) provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření onemocnění COVID-19 na území České republiky. Na základě dostupných skutečností a při zohlednění dostupných vědeckých znalostí pak dojde k odhadu rizika šíření onemocnění na zdraví a životy osob. Pokud je výsledek neuspokojivý a riziko šíření onemocnění v populaci je příliš vysoké, jsou identifikována různá opatření, která by mohla šíření zpomalit a zmírnit jeho dopady. Při volbě vhodných opatření volí odpůrce (a další orgány krizového řízení) ta, která dle jejich názoru v nejvyšší míře zpomalují právě šíření koronaviru SARS-CoV-2, resp. onemocnění COVID-19, a zároveň co nejmenším způsobem negativně dopadají na obyvatelstvo a práva osob.

[15] Odpůrce ve vyjádření k návrhu nesouhlasil s námitkou vadného postupu při zveřejnění mimořádného opatření. Uvádí, že veškerá mimořádná opatření jsou zveřejňována na jeho webových stránkách pod odkazem „Aktuální opatření“, odkud je následně uživatel přeměrován na webovou adresu <https://covid.gov.cz/>, kde lze dohledat všechna opatření, nařízení vlády, jejich detail, platnost a jednoduché vysvětlení. Dále je veřejnost s chystanými, resp. vydanými opatřeními seznamována prostřednictvím vyjádření odpovědných osob pro média, ať formou tiskových konferencí nebo tiskových zpráv.

[16] Uzavření provozoven a služeb pro veřejnost není faktickým zákazem, ale jen zákazovým omezením přítomnosti veřejnosti, tedy omezením.

[17] Stran vytýkané diskriminace testovaných odpůrce odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 11/2021 - 48. Antigenní testy jsou navíc pro osoby se zdravotním pojištěním v ČR v době podání vyjádření (jednou za tři dny) zdarma. Devadesátidenní lhůtu stanovenou v případě proděláním nemoci stanovil dle odůvodnění čl. I bodu 8 mimořádného opatření, přičemž vycházel z doporučení americké CDC (Středisko pro kontrolu a prevenci nemocí) a ECDC (Evropské středisko pro prevenci a kontrolu onemocnění).

II.3 Replika navrhovatele a její doplnění

[18] Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce uvedl, že odpůrce se dovolává zákona o ochraně veřejného zdraví, avšak při promile odhalených nakažených nelze všechny obyvatele ČR považovat za osoby podezřelé z nákazy. Navrhovatel dále poukazuje na tlak odpůrce na fakticky povinné očkování neprovedené však formou zákona.

[19] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 – 44, potvrdil, že pandemický zákon neumožňuje zakázat obchod a další služby. V rozsudku ze dne 28. 5. 2021, č. j. 8 Ao 14/2021 – 45, soud potvrdil, že pandemický zákon neumožňuje uzavřít lanovky a vleky.

[20] Vláda sama uznala, že mimořádné opatření odpůrce nemá zákonný podklad, a proto navrhla dne 21. 5. 2021 Poslanecké sněmovně ke schválení mimo jiné novelu § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví (sněmovní tisk 1225). Tu Poslanecká sněmovna odmítla, na což vláda reagovala vypuštěním novelizace citovaného ustanovení. K výše uvedenému navrhovatel připojil i stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů, který hovoří o „přímém rozporu § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví s ústavním pořádkem“.

[21] V doplnění repliky pak navrhovatel znovu cituje výše uvedený investigativní článek (bod 13), z něhož dle jeho tvrzení vyplývá, že odborný aparát odpůrce si uvědomuje nezákonnost vydávaných mimořádných opatření. Článek tak dokresluje okolnosti přípravy nezákonného opatření.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud napadenou část mimořádného opatření odpůrce přezkoumal podle § 13 pandemického zákona ve spojení s § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“). Vycházel z uplatněných návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a ze skutkového a právního stavu věci, který tu byl v době vydání mimořádného opatření (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Dospěl k názoru, že návrh je částečně důvodný.

[23] O návrhu na zrušení mimořádného opatření Nejvyšší správní soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť navrhovatel i odpůrce (po výzvě soudu) na jednání netrvali. Jednání nebylo třeba nařídít ani za účelem provádění dokazování, protože při přezkumu mimořádného opatření odpůrce 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. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2382/2011 Sb. NSS).

III.1 Relevantní ustanovení mimořádného opatření odpůrce

[24] Dle čl. I bodu 5 písm. h) mimořádného opatření odpůrce se „omezuje provoz lyžařských vleků a lanových drah tak, že se v nich zakazuje přítomnost veřejnosti, s výjimkou využití lanových drah pro zajištění dopravní obslužnosti v rámci veřejných služeb a dále s výjimkou využití lyžařských vleků a lanových drah pro zajištění zásobování nebo chodu kritické infrastruktury nebo pro potřeby složek Integrovaného záchranného systému včetně Horské služby“.

[25] Podle čl. I bodu 14 písm. c), d) a e) mimořádného opatření žalovaného se „stanovují vedle podmínek uvedených v bodu I/13 další podmínky pro provoz holičství, kadernictví, pedikúry, manikúry, kosmetických, masérských a obdobných regeneračních nebo rekondičních služeb tak, že:

c) se neprovádí činnosti, při kterých dochází k narušení integrity kůže,

d) zákazník při vstupu do provozovny:

i) prokáže, že splňuje podmínky stanovené v bodu I/20, nebo

ii) prokáže potvrzením od zaměstnavatele, že absolvoval nejdéle před 72 hodinami test na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2, který je určen pro sebetestování nebo povolený Ministerstvem zdravotnictví k použití laickou osobou, s negativním výsledkem, nebo

iii) doloží čestné prohlášení, resp. čestné prohlášení jeho zákonného zástupce, že ve škole absolvoval nejdéle před 72 hodinami test na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2, který je určen pro sebetestování nebo povolený Ministerstvem zdravotnictví k použití laickou osobou, s negativním výsledkem, nebo

iv) podstoupí preventivní antigenní test na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2, který je určen pro sebetestování nebo povolený Ministerstvem zdravotnictví k použití laickou osobou, s negativním výsledkem, a

v) provozovatel prokázání podmínek kontroluje a účastníku, který nesplní podmínky podle bodů i) až iv), neumožní vstup do provozovny, resp. v případě podle bodu iv), vyjde-li zákazníkovi pozitivní výsledek testu, tak zákazník neprodleně opustí provozovnu,

e) provozovatel vede evidenci zákazníků pro potřeby případného epidemiologického šetření,

[26] Podle čl. I bodu 20 písm. d) mimořádného opatření žalovaného se „stanovují následující podmínky pro vstup osob do některých vnitřních prostor nebo pro účast na hromadných akcích, je-li to vyžadováno tímto mimořádným opatřením:

d) osoba prodělala laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19, uplynula u ní doba izolace podle platného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví a od prvního pozitivního POC antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS CoV-2 nebo RTPCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 90 dní, přičemž se musí jednat o osobu bez klinických známek onemocnění COVID-19.“

III.2 Aktivní procesní legitimace navrhovatele

[27] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. „je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“

[28] Pro naplnění aktivní procesní legitimace musí navrhovatel „logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, ve věci *Vysoká nad Labem*, bod 34, a ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, ve věci *změny územního plánu Čestlice*). Otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé,

nikoli při posuzování podmínek řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, ve věci *úpravy směrné části územního plánu Brna*, bod 42).

[29] Ohledně svojí aktivní procesní legitimace k napadení čl. I bodu 5 písm. h) mimořádného opatření navrhovatel uvedl, že užívá lanovkovou dopravu, aby si na horách usnadnil výstup na hřeben hor. Stejně tak v postavení zákazníka běžně využívá služby, které mimořádné opatření reguluje v dalších napadených člancích.

[30] V projednávané věci odpůrce omezil provoz lyžařských vleků a lanových drah tak, že v nich zakázal přítomnost veřejnosti. Tím odpůrce fakticky stanovil veřejnosti, tedy i navrhovateli, povinnost nevstupovat do lyžařských vleků a drah, pod hrozbou sankce. Možnost vstupu do nich a možnost jejich využívání přitom není omezena specifickými podmínkami (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2021, č. j. 8 Ao 7/2021 – 44). Aktivní legitimaci v obdobných věcech (omezení činnosti skrze zákaz vstupu veřejnosti) shledal Nejvyšší správní soud již např. v rozsudcích ze dne 2. 7. 2021, č. j. 9 Ao 8/2021 – 45, či ze dne 1. 6. 2021, č. j. 8 Ao 11/2021 – 24.

[31] Navrhovatel stran omezení dalších služeb dle čl. I. bodu 14 a stanovení podmínek (čl. I bod 20) mimořádného opatření, netvrdí, že v omezených činnostech podniká. Omezení zmíněných služeb bezprostředně dopadá na podnikatele podnikající v regulovaném prostředí, nikoliv bez dalšího na veřejnost, které není vstup do provozoven zakázán, nýbrž toliko omezen, resp. povolen za splnění opatření stanovených podmínek.

[32] Nejvyšší správní soud odmítá natolik extenzivní pojetí aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které by umožňovalo napadnout omezení poskytování určité služby každému potenciálnímu zákazníkovi (odběrateli) této služby (jakékoliv, kdekoliv a kdykoliv). Jednalo by se již o *actionis popularis*, v rozporu s konstrukcí řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. I dosavadní judikatura, která vznikala převážně v řízeních týkajících se územních plánů, vyžaduje, aby práva navrhovatele, dotčená opatřením obecné povahy, měla určitou kvalitu – napadnout územní plán tedy může například osoba, která má k nemovitosti nacházející se v dané obci věcné právo k nemovitosti, nikoli však její nájemce (již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120) či uživatel dotčené nemovitosti ani osoba, která na území obce podniká (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, či ze dne 30. 12. 2010 č. j. 4 Ao 7/2010 – 34).

[33] I v případě mimořádných opatření vydaných podle pandemického zákona je tedy nutné, aby měla napadená regulace „přímý a nezprostředkovaný vztah“ k právům navrhovatele (ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Takový přímý a nezprostředkovaný vztah však bez dalšího neexistuje mezi regulací činnosti podnikatele a právní sférou jeho zákazníků.

[34] Navrhovatel jen obecně uvádí, že služeb nemůže využít nenačkovaná osoba bez testu, který je finančně náročný, připomíná, že shromažďováním osobních údajů bez zákonné opory dochází k zásahu do práva na soukromí, a konstatuje, že stanovení rozdílných podmínek doby trvání imunity nabyté očkováním a proděláním nemoci neodůvodněně znevýhodňuje lidi s prodělaným onemocněním COVID-19 oproti očkováným osobám. Netvrdí však, že by snad byl některou z těchto osob a omezení kadeřnictví a obdobných služeb by přímo a nezprostředkovaně zasáhlo do jeho práv, jako

neočkované osoby bez testu, zákazníka, který musel předat své osobní údaje, či osoby, která měla imunitu související s prodělaným onemocněním COVID-19, přesto jí regulované služby nebyly poskytnuty. Netvrdí tedy, zda na něj některá z výjimek omezení kadeřnictví a obdobných služeb dopadá či naopak nedopadá.

[35] Mimořádné opatření sice stanoví podmínky přímo zákazníkům, současně však připouští výjimky pro různé skupiny osob [např. osobám s vystaveným certifikátem dle čl. I bodu 20 písm. b) mimořádného opatření]. Navrhovatel ve svých podáních soudu nesdělil, jaké povinnosti jemu konkrétně mimořádné opatření ukládá, toliko obecně hovořil o hypotetických zásazích do práv osob. V projednávané věci proto omezením činností (služeb) nedošlo (navrhovatel to konkrétně netvrdil) k zásahu do jeho hmotných práv; jde tedy toliko o tvrzení o možném (hypotetickém) zásahu, přičemž soud není povolán k posuzování spekulativních (akademických) otázek (rozhodování o obecné zákonnosti mimo projednávanou věc), ale k ochraně zasažených veřejných subjektivních práv v jednotlivém případě na základě návrhu konkrétního účastníka řízení.

[36] Soud neodhlédl ani od toho, že v případě úplného zákazu činnosti, jak je tomu v čl. I bodu 14 písm. c) mimořádného opatření, jde o povinnost provozovatele (podnikatele), neukládají se zde žádné povinnosti zákazníkům. Provozovatel je primárně omezen v oprávnění poskytovat služby; nevpustí-li tedy zákazníka do své provozovny (prodejn) či znemožní mu (podmíní) využít provozovanou činnost, nemůže za něj zákazník nezákonnost omezení stanoveného mimořádným opatřením u soudu bez dalšího „vyžalovat“. Jde již totiž zjevně o nepřímý a zprostředkovaný (nikoliv o přímý a nezprostředkovaný) zásah do práv zákazníka. Obdobně tomu je i dle čl. I bodu 14 písm. e), neboť zákazník nemá dle mimořádného opatření povinnost své osobní údaje poskytovat, resp. je zde stanovena povinnost provozovatele vést evidenci. Zároveň navrhovatel netvrdil, že by chtěl službu dle čl. I bodu 14 písm. c) mimořádného opatření využít a nebyla mu poskytnuta, ani že byl nucen poskytnout osobní údaje dle čl. I bodu 14 písm. e) mimořádného opatření (netvrdil vůbec, že by splnil či naopak nesplnil podmínky vstupu do kadeřnictví, kde by po něm mohli chtít osobní údaje).

[37] Nejvyšší správní soud navrhovatele nevyzýval podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k doplnění návrhu (konkretizaci návrhových tvrzení), 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 ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[38] Navrhovatel je advokát a habilitovaný docent práva, z tohoto důvodu je považován za právního profesionála. Soudu podal již vícero návrhů na zrušení části mimořádného opatření, a to jak v postavení advokáta zastupujícího navrhovatele, tak i samotného navrhovatele (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 11/2021 – 48, ze dne 29. 6. 2021, č. j. 8 Ao 3/2021 – 73, či ze dne 2. 7. 2021, č. j. 9 Ao 8/2021 – 45). Lze tedy předpokládat jeho orientaci v otázkách hmotného i procesního práva i judikatury.

[39] Nejvyšší správní soud dospěl ohledně části návrhu k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele k napadení čl. I bodu 14 písm. c), d), e) a bodu 20 písm. d) mimořádného opatření. Návrh proto v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh, který byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Naproti tomu soud

učinil závěr o splnění podmínky aktivní procení legitimace navrhovatele v rozsahu návrhu na vyslovení nezákonnosti čl. I bodu 5 písm. h) mimořádného opatření odpůrce.

III.3 Kritéria přezkumu opatření obecné povahy

[40] V rozsudku ze dne 27. 5. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud podrobněji vymezil algoritmus přezkumu opatření obecné povahy. Přestože se jednotlivé kroky tohoto algoritmu vztahovaly k právní úpravě dle § 101d odst. 1 s. ř. s., ve znění před 1. 1. 2012, dle kterého platilo, že soud není vázán důvody návrhu, strukturoval soud obdobně přezkum napadeného opatření i v nyní projednávané věci. Návrhové body podřadil pod jednotlivé kroky algoritmu, přičemž z bodu [39] rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2018, č. j. 1 As 49/2018 - 62, vyplývá, že „[a]lgoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu by soud aplikoval pouze za předpokladu, že by navrhovatel všechny jeho kroky zahrnul do návrhových bodů“; soud tedy zpravidla nemusí přezkoumat všechny kroky algoritmu.

[41] Nejvyšší správní soud tak s ohledem na obsah návrhu přistoupil k přezkumu napadeného opatření v následujících na sebe navazujících krocích: 1) přezkum pravomoci odpůrce vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda odpůrce při vydání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu napadeného opatření (nebo jeho části) se zákonem (s hmotným právem), příp. zda odpůrce při jeho vydávání nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost; 5) přezkum obsahu napadeného opatření z hlediska jeho proporcionality, příp. racionality (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021 - 65). Pokud jde o případný nedostatek pravomoci odpůrce vydat opatření obecné povahy nebo překročení jeho působnosti, zkoumá soud tyto otázky i z úřední povinnosti (srov. bod [28] usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS).

IV. Omezení lanovek a lyžařských vleků

IV.1 Překročení mezí zákonem vymezené pravomoci a působnosti

[42] Podle čl. 4 odst. 1 Listiny „mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“ Podle odst. 2 téhož ustanovení „meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou ... upraveny pouze zákonem“.

[43] 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.“

[44] Jedním z takových mimořádných opatření je dle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona „omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz“.

[45] Podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví (důraz přidán) „jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku

b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu; a

i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.“

[46] 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 (...).“

[47] 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).

[48] Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy naplňuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve které může svoji pravomoc vykonávat).

[49] Odpůrce vydal mimořádné opatření 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.

[50] Podle Nejvyššího správního soudu je však třeba zmocnění odpůrce k regulaci provozu lyžařských vleků a lanových drah dovodit z § 2 odst. 2 písm. a) pandemického zákona, podle něhož lze „omezit veřejnou dopravu nebo stanovit podmínky jejího provozování“. Provozování lanové dráhy je totiž provozováním drážní dopravy podle zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (§ 1). Podle § 24 odst. 1 až 3 zákona o drahách „[d]rážní doprava může být provozována veřejně nebo neveřejně. Veřejná drážní doprava je doprava provozovaná dopravcem k uspokojování obecných přepravních potřeb podle předem vyhlášených přepravních podmínek, zveřejněného jízdního řádu a tarifu. Neveřejná drážní doprava je doprava provozovaná dopravcem k uspokojování individuálních přepravních potřeb podle smluvních podmínek.“ Provoz lanové dráhy je obecně dopravou určenou veřejnosti, tedy k uspokojování obecných přepravních potřeb. Obdobný závěr platí i pro lyžařský vlek, byť ten není v přesném slova smyslu lanovou dráhou, nýbrž spadá do kategorie určených

technických dopravních zařízení dle § 47 zákona o drahách a § 1 odst. 6 písm. e) vyhlášky Ministerstva dopravy č. 100/1995 Sb., kterou se stanoví podmínky pro provoz, konstrukci a výrobu určených technických zařízení a jejich konkretizace (Řád určených technických zařízení); viz rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2014, čj. 3 As 131/2013-36, č. 3237/2015 Sb. NSS. I lyžařský vlek je v tomto smyslu tedy dopravou určenou veřejnosti, byť zpravidla za poněkud specifickým účelem, kterým je usnadňována volnočasová aktivita v podobě individuálního lyžování. Ostatně je obecně známo, že obě tato zařízení (lanové dráhy a vleky) na sebe v konkrétním místě mnohdy provozně navazují nebo se jinak doplňují.

[51] Tomu, že omezení provozu lyžařských vleků a lanových drah vychází z § 2 odst. 2 písm. a) pandemického zákona svědčí i jedna z výjimek, podle níž se dané omezení nevztahuje na využití lanových drah pro zajištění dopravní obslužnosti v rámci veřejných služeb. Jde o oblast upravovanou zákonem č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, který reguluje i služby poskytované veřejnou drážní osobní dopravou, včetně lanové.

[52] Odpůrce sice ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) pandemického zákona v návěti mimořádného opatření výslovně neuvedl, tento chybějící odkaz však lze považovat za pochybení, které neznamena, že by čl. I bod 5 písm. h) mimořádného opatření byl nezákonný z důvodu nedostatku působnosti. Mimořádné opatření tedy v druhém kroku algoritmu přezkumu obstálo. Přestože v nyní projednávané věci nemělo uvedené pochybení vliv na zákonnost napadeného opatření, je samozřejmě z důvodu právní jistoty třeba trvat na tom, aby u mimořádných opatření odpůrce vždy řádně uvedl, na základě jakých ustanovení (vymezujících jeho pravomoc a působnost) 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 jeho adresátů třeba, aby tak odpůrce učinil u každého dílčího opatření, nikoli jen souhrnně v návěti (viz bod 60 rozsudku č. j. 6 Ao 22/2021 – 44).

[53] Na okraj soud poznamenává, že se pro nadbytečnost již nezabýval tím, zda by napadenou regulaci nebylo možné vydat na i základě § 69 odst. 1 písm. b) či i) zákona o ochraně veřejného zdraví (který je vůči pandemickému zákonu obecným, subsidiárním předpisem – srov. bod [35] rozsudku č. j. 6 Ao 11/2021 – 48). K možnostem využití těchto ustanovení soud odkazuje na závěry plynoucí z bodů [39] – [48] rozsudku ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 – 44. Stejně tak soud pouze stručně konstatuje, že do úvahy by nemohlo přicházet ani ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona. To totiž dopadá pouze na obchodní či výrobní provozovny, nikoli na provozovny, v nichž jsou poskytovány služby (viz závěry rozsudku č. j. 6 Ao 22/2021 – 44). I kdyby tedy místo, kde jsou provozovány lanové dráhy a lyžařské vleky, bylo možné považovat za provozovnu, nebylo by možné službu v podobě provozování lanové dráhy a lyžařských vleků na základě tohoto ustanovení pandemického zákona vůbec omezit.

[54] K procesnímu postupu pak navrhovatel ničeho neuvádí a Nejvyšší správní soud se touto otázkou tudíž nezabýval, neboť tuto povinnost nemá ani z moci úřední. Navrhovatel toliko namítl, 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 (k tomu blíže bod [56] dále)

IV.2 Dodržení požadavků na zákonnost mimořádného opatření (tedy i řádné odůvodnění)

[55] Navrhovatel v doplnění své repliky poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 8 Ao 14/2021 – 45, který zrušil stejně formulované a odůvodněné omezení. V citovaném rozsudku soud pregnantně shrnul požadavky na řádné odůvodnění mimořádných opatření (v podrobnostech zejména body [40] a [42] uvedeného rozsudku).

[56] V projednávané věci odpůrce v odůvodnění čl. I bodu 5 písm. h) mimořádného opatření uvedl, že „[j]sou zakázány vyjmenované provoz, akce a aktivity, u kterých zpravidla dochází k větší koncentraci návštěvníků či účastníků.“ Jedná se tedy o zcela stejné odůvodnění (srov. bod [44] rozsudku č. j. 8 Ao 14/2021 – 45) stejného omezení jako v mimořádném opatření odpůrce ze dne 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN. Soudu tedy nezbyvá, než s touto shodou spojit i stejné hodnocení odůvodnění omezení lanovek a lyžařských vleků – odůvodnění daného omezení neobstojí jak z hlediska naplnění náležitostí odůvodnění plynoucích z § 3 odst. 2 pandemického zákona, tak ani z hlediska věcného.

[57] Prizmatem rozsudku č. j. 8 Ao 14/2021 – 45 je nutno nahlížet i na splnění podmínky stanovené v § 3 odst. 1 pandemického zákona, podle kterého nařídí odpůrce nebo krajská hygienická stanice mimořádné opatření „pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu.“

[58] Stejně jako ve věci č. j. 8 Ao 14/2021 – 45, je i v projednávané věci mimořádné opatření nepřezkoumatelné, i pokud jde o podmínku nezbytně nutného rozsahu (nezbytnosti) regulace stanovené v čl. I bodu 5 písm. h), neboť na základě odpůrcem poskytnutých důvodů nebylo možné posoudit, zda toto omezení naplňuje podmínku nezbytnosti plynoucí z § 3 odst. 1 pandemického zákona. Nebylo jasné, proč došlo k omezení pouze lanové dopravy a lyžařských vleků, a odůvodnění zcela postrádá zhodnocení kritéria potřeby (zda neexistuje mírnější prostředek k dosažení zamýšleného cíle).

V. Další námítky navrhovatele

[59] Navrhovatel namítl, že mimořádné opatření je označeno jako opatření o omezení obchodu a služeb, nicméně dopadá i na řadu dílčích oblastí, které s obchodem a službami nesouvisí. 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.

[60] Navrhovatel v námitce k okolnostem tvorby mimořádných opatření v obecnosti odkazuje na články týkající se práce odpůrce na mimořádných opatřeních pro dokreslení o vědomí nezákonnosti vydávaných mimořádných opatření. Nejvyšší správní soud se však v projednávané věci touto otázkou nezabýval, neboť v tomto řízení je irelevantní.

IV. Závěr a náklady řízení

[61] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů výrokem I. rozsudku řízení o návrhu v části [části čl. I bodu 1 a bodech 17 až 19 mimořádného opatření] dle § 47 písm. a)

s. ř. s. zastavil, neboť navrhovatel vzal v tomto rozsahu svůj návrh zpět. V části byl návrh podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace [čl. 14 písm. c), d) a e), jakož i čl. 20 písm. d) ve slovech „a od prvního pozitivního POC antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS CoV-2 nebo RTPCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 90 dní“ mimořádného opatření], proto soud návrh v tomto rozsahu výrokem II. odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[62] Mimořádné opatření odpůrce ve zbývajícím napadeném rozsahu [čl. I bodu 5 písm. h)] soud shledal v rozporu se zákonem, neboť nedostalo požadavku na zákonem požadované odůvodnění ani požadavku nezbytnosti, a je tedy v tomto rozsahu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Vzhledem ke zrušení mimořádného opatření v průběhu řízení a s ohledem na § 13 odst. 4 pandemického zákona (mimořádné opatření pozbylo platnosti v průběhu soudního řízení), soud výrokem III. vyslovil, že mimořádné opatření bylo v napadené části v rozporu se zákonem.

[63] 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.*

[64] Odmítá-li soud návrh či zastavuje-li řízení, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.). Nejedná se tedy o úspěch odpůrce, neboť ani ten v případě odmítnutí návrhu či zastavení řízení, nemá bez dalšího právo na náhradu (účelně vynaložených) nákladů řízení. Ve zbytku návrhu [čl. I bod 5 písm. h) mimořádného opatření], o němž soud (meritorně) rozhodoval, měl navrhovatel plný úspěch. Soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení, přihlédl přitom i ke skutečnosti (dle § 60 odst. 8 s. ř. s.), že zpětvzetí části návrhu souviselo s řízeními vedenými o podobných omezeních či přímo o předmětu řízení (srov. např. rozsudek č. j. 6 Ao 11/2021 - 48, či ze dne 22. 6. 2021, č. j. 8 Ao 6/2021 - 91), ve kterých byli navrhovatelé v podstatné míře vůči odpůrci úspěšní; neopomněl, že odpůrce se navíc opakovaně dopouští nezákonností, zejména stran odůvodnění mimořádných opatření (srov. např. z poslední doby rozsudek ze dne 2. 7. 2021, č. j. 9 Ao 8/2021 - 45).

[65] Navrhovatel má proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených proti odpůrci, který ve věci úspěch neměl.

[66] Náhrada nákladů řízení zahrnuje zaplacený soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5.000 Kč.

[67] Pokud navrhovatel v podaném návrhu požadoval vedle náhrady nákladů za soudní poplatek také náhradu paušálních hotových výdajů ve výši 600 Kč s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že v souzené věci neshledal důvod odchýlit se od předchozích závěrů, které vyslovil v rozsudku ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79, č. 3344/2016 Sb. NSS (viz body [18] až [20]): „Soud ve správním soudnictví nemůže přiznat procesně nezastoupenému navrhovateli (potažmo žalobci) náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel (potažmo žalobce) soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. (v novelizovaném znění účinném od 1. 7. 2015) na řízení podle soudního řádu správního je vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení

přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb.“

[68] K úhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud stanovil odpůrci přiměřenou lhůtu jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 29. července 2021

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu