

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatele: **Mgr. O. S.**, zast. JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Kozí 916/5, Praha, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. F. Č.**, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření odpůrce ze dne 26. 8. 2021, čj. MZDR 14601/2021-23/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatel **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši **5 000 Kč**, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě **30 dnů** ode dne nabytí právní moci tohoto usnesení, a to k rukám jeho zástupce JUDr. Tomáše Nielsena, advokáta se sídlem Kozí 916/5, Praha.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem podaným dne 27. 8. 2021 (ve znění opravy ze dne 28. 8. 2021) se navrhovatel domáhá zrušení mimořádného opatření ze dne 26. 8. 2021, čj. MZDR 14601/2021-23/MIN/KAN. Tímto opatřením byl omezen především obchod, služby a setkávání osob.

[2] Navrhovatel má za to, že mimořádná opatření lze vydávat pouze při epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku. V ČR není a nehrozí epidemie onemocnění covid-19, proto není splněn základní předpoklad pro vydání napadeného mimořádného opatření.

[3] Shodně jako v obdobné věci téhož navrhovatele týkající se časově předcházejícího (obsahově podobného) mimořádného opatření odpůrce se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval splněním podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatele (viz usnesení ze dne 16. 9. 2021, čj. 9 Ao 12/2021-88). Bez splnění této podmínky totiž nemůže případ věcně

posoudit. I v tomto případě ve shodě s citovaným usnesením dospěl k závěru, že aktivní procesní legitimace navrhovatele není dána a jeho návrh je třeba odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[4] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. *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.* Aby byl aktivně procesně legitimován, musí navrhovatel tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Jinak řečeno musí „*logicky konsekvantně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy*“ (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34; ve vztahu k mimořádným opatřením viz již rozsudek ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021 - 133, bod 34). Zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním napadeným opatřením obecné povahy (viz usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120, bod 34).

[5] Zároveň je nutné, aby měla napadená regulace *přímý a nezprostředkovaný vztah* k právům navrhovatele. Soudy ve správním soudnictví jsou povolány k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), přezkum tzv. *actio popularis* zákon nepřipouští. Proto nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že je opatření obecné povahy nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho subjektivních práv (viz usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120, především body 31, 36 a 41). Ve vztahu k mimořádným opatřením to především znamená, že nelze umožnit napadnout omezení poskytování určité služby každému potenciálnímu zákazníkovi (odběrateli) této služby (jakékoliv, kdekoliv a kdykoliv). Mezi regulací činnosti podnikatele a právní sférou jeho zákazníků totiž přímý a nezprostředkovaný vztah bez dalšího neexistuje (viz již rozsudek ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021-44, body 20 a 21).

[6] V projednávané věci navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci toliko uvedl, že napadené opatření v bodech I/2 až 15 „*zakazuje nebo omezuje vstup do prostor provozoven poskytovatelů služeb osobám, které nesplňují podmínky uvedené v bodu I./16 a současně ukládá osobě, která má v úmyslu službu nebo nákup využít, splnění podmínek prokázat. Současně v některých případech ukládá provozovateli, aby splnění podmínek uvedených v I/16 kontroloval*“. Navrhovatel dále poukázal na to, že mimořádné opatření „*se vydává s plošnou účinností pro celou ČR a nemá tedy žádnou možnost při využívání běžných služeb a uspokojování základních životních potřeb se dopadům tohoto mimořádného opatření vyhnout*“. Uzavřel, že napadené opatření na něj „*dopadá v každodenním životě*“.

[7] Navrhovatel se domáhá zrušení celého mimořádného opatření, argumentaci týkající se jeho aktivní legitimaci však omezuje pouze na poskytování (běžných) služeb a prodej zboží, k čemuž uvedl, že se v každodenním životě při uspokojování základních životních potřeb nelze vyhnout omezením, jež opatření stanoví. Nic dalšího ve vztahu k jeho aktivní procesní legitimaci neplyne ani z kontextu jeho námitek, jež se věcně netýkaly omezení jednotlivých činností, nýbrž spočívaly výhradně ve zpochybnění regulace jako takové z důvodu tvrzené neexistence (hrozby) epidemie onemocnění covid-19 (k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 24. 6. 2021, čj. 8 Ao 5/2021-57, bod 24, a ze dne 29. 6. 2021, čj. 8 Ao 7/2021-44, body 23 a 25).

pokračování

[8] V návaznosti na výše uvedené soud především nemůže shledat aktivní procesní legitimaci navrhovatele u těch (oddělitelných) částí opatření obecné povahy, jež navrhovatel fakticky jen zcela formálně zahrnul do návrhového petitu, nicméně neuplatnil k nim vůbec žádnou argumentaci a ta není zřejmé ani ze samotné povahy věci. Ve vztahu k některým bodům napadeného opatření totiž tvrzení navrhovatele o aktivní procesní legitimaci (a to i v kontextu uplatněných námitek) ani vzdáleně nemíří. Navrhovatel spojuje tvrzené dotčení na právech s omezeními spojenými s poskytováním (běžných) služeb a prodejem zboží. I při širokém výkladu této argumentace (k tomu přiměřeně srov. usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120, bod 41), je zjevné, že navrhovatel svou aktivní procesní legitimaci nespojuje přinejmenším s regulací týkající se konání veřejných a soukromých akcí (bod 13), výkonu shromažďovacího práva (bod 14) a konání voleb a zasedání orgánů právnických osob (bod 15). Soud se proto dále zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatele pouze ve vztahu ke zbývajícím bodům napadeného opatření.

[9] Regulace činností uvedených v bodech 2 až 12 napadeného opatření primárně dopadá na jejich provozovatele. Navrhovatel nicméně netvrdí, že by tyto činnosti provozoval (popř. že by to měl v úmyslu), svou aktivní procesní legitimaci opírá o postavení zákazníka (uživatele). Nic na tom nemění ani to, že v záhlaví návrhu (a dalších podáních adresovaných soudu) uvedl ke svému jménu i identifikační číslo, neboť v záhlaví současně uvedl i své datum narození a bydliště a především z obsahu návrhu není zřejmá žádná věcná souvislost s podnikáním navrhovatele. Jelikož mezi právní sférou zákazníka (uživatele) a regulací činnosti podnikatele (provozovatele) přímý a nezprostředkovaný vztah bez dalšího neexistuje (viz bod [5] výše), nemůže být již z tohoto důvodu dána aktivní procesní legitimace navrhovatele ve vztahu k bodům 4 a 5 napadeného opatření (regulace nákupních center a trhů), jimiž jsou stanoveny povinnosti výhradně provozovatelům.

[10] Ve zbývajících bodech 2, 3, 6 až 12 napadeného opatření odpůrce stanovil povinnosti též veřejnosti (zákazníkům, osobám využívajících služeb či účastníkům se označených aktivit, pacientům lázní), neboť podmínil užívání služeb (přítomnost v provozovně, přítomnost v určitém prostoru či účast na aktivitách) tím, že zákazník (uživatel) nevykazuje klinické příznaky onemocnění COVID-19 a splňuje některou z podmínek podle bodu 16 napadeného opatření [je (zjednodušeně) osobou testovanou, osobou s dokončeným očkováním nebo osobou, které prodělala laboratorně potvrzené onemocnění covid-19], již je schopen (resp. povinen) prokázat. Odpůrce tak veřejnosti (uvedeným skupinám osob) užívání služeb (přítomnost v provozovně či v určitém prostoru) nezakázal, ale toliko podmínil splněním dodatečných podmínek (srov. rozsudek čj. 6 Ao 22/2021 - 44, body 22 až 24, *a contrario*).

[11] Navrhovatel však v nyní projednávané jen ve zcela obecné rovině tvrdí, že se nemůže dopadům mimořádného opatření vyhnout. Neuvádí však, zda vůbec (natož aby konkrétně vylíčil jak, kde a kdy) omezení poskytování (běžných) služeb a prodej zboží přímo a bezprostředně zasáhlo do jeho (veřejných subjektivních) práv. Především netvrdí, zda je či není osobou, která podmínky podle bodu 16 opatření splňuje (tj. netvrdí, že např. není očkovanou osobou), potažmo jaké povinnosti mu v závislosti na tom opatření ukládá, resp. jak konkrétně byla jeho právní sféra dotčena. Navrhovatelovo obecné tvrzení o dopadu mimořádného opatření do práv zákazníků (uživatelů) proto logické a myslitelné dotčení jeho práv (právní sféry) nezakládá. Správní soud není povolán rozhodovat o

zákonnosti opatření obecné povahy v obecné rovině (mimo projednávanou věc), nýbrž k ochraně veřejných subjektivních práv v jednotlivém případě na základě konkrétního návrhu (shodně viz rozsudek ze dne 29. 7. 2021, čj. 1 Ao 9/2021-90, především body 31, 34 a 35, a ze dne 29. 7. 2021, čj. 9 Ao 6/2021-69, body 26 a 27; srov. též rozsudek ze dne 31. 8. 2021, čj. 8 Ao 8/2021-52, bod 24 – v obecné rovině – a bod 29 včetně tam citované judikatury – konkrétně k bodu 11 napadeného opatření).

[12] Pro úplnost soud uvádí, že 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 (viz usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120, bod 32, *a contrario*). Tato tvrzení v návrhu obsažena byla (viz bod [6] výše), soud je však vyhodnotil jako obecná a nerelevantní (shodně viz např. zmíněné rozsudky čj. 1 Ao 9/2021-90, bod 37, a čj. 8 Ao 8/2021-52, bod 30).

[13] Ze shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele, proto jeho návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh, který byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[14] Lze dodat, že s ohledem na odmítnutí návrhu se Nejvyšší správní soud v projednávané věci již dále nezabýval tím, zda Ing. F. Č., který se do řízení o daném návrhu přihlásil jako osoba zúčastněná na řízení, v návaznosti na uplatněná tvrzení naplňuje podmínku přímého dotčení na svých právech a povinnostech vydáním napadeného mimořádného opatření (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).

[15] Navrhovatel zaplatil soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč, avšak jeho návrh na zahájení řízení byl před prvním jednáním (vydáním rozhodnutí o věci samé) odmítnut. Soud proto rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku podle § 10 odst. 3 věty třetí (§ 10 odst. 5) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „zákon o soudních poplatcích“). Uvedená částka bude navrhovateli vrácena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jeho zástupce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

[16] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož byl návrh odmítnut. Stejně tak nemá právo na náhradu nákladů osoba zúčastněná na řízení.

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

V Brně 17. září 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu