

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **J. M.**, 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 části mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 Ao 17/2021 a 2 Ao 18/2021 **se spojují** ke společnému projednání a věc bude dále vedena pod sp. zn. 2 Ao 17/2021.
- II. Návrh **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatel podal u Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení částí shora uvedených mimořádných opatření, která vydal odpůrce dle § 80 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně obyvatelstva a prevenci vzniku a rozšíření onemocnění covid-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2.

[2] Odpůrce v záhlaví uvedeným mimořádným opatřením (dále jen „napadené opatření“) s účinností ode dne 31. 7. 2021 zakázal všem osobám pohyb a pobyt na vymezených místech (ve vnitřních prostorech staveb, v prostředcích veřejné dopravy a za vymezených podmínek na ostatních veřejně přístupných místech) bez ochranných prostředků dýchacích cest, kterým je respirátor nebo obdobný prostředek naplňující všechny technické podmínky a požadavky dle příslušných norem (např. FFP2, KN 95), resp. v některých vymezených případech obličejová maska (rouška) nebo obdobný

prostředek, a dále stanovil výjimky z těchto povinností. Napadené opatření dále ukládá související povinnosti zaměstnavatelům a poskytovatelům zdravotních služeb.

[3] Napadené opatření bylo změněno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN, a to s účinností od 31. 8. 2021 (dále též „novela“). Novela mění napadené opatření ve vztahu k ochranným prostředkům pro pedagogické pracovníky a výjimkám z opatření určeným pro děti. Současně ve výčtu místní působnosti stanoveného zákazu nahrazuje v bodě 1 písm. b) napadeného opatření slova „v prostředcích veřejné dopravy“ slovy „v prostředcích veřejné dopravy, včetně prostředků silniční dopravy pro cizí potřebu, jejímž předmětem je přeprava osob (zejména taxislužba)“ (bod 2 novely).

[4] Nejvyšší správní soud obdržel ve shora označené věci dne 15. 9. 2021 podání navrhovatele označené jako „Žaloba o zrušení opatření obecné povahy dle pandemického zákona“. V předmětném podání navrhovatel neoznačil konkrétní ochranné opatření proti šíření nemoci covid-19. Vyjádřil však svůj nesouhlas s povinností nosit ochranu dýchacích cest ve vnitřních prostorách věznice a při převozu na soudní jednání, a to v situaci, trpí-li vážnými zdravotními potížemi X a je-li zároveň proti výše uvedenému onemocnění plně očkovan. Rovněž nesouhlasí s povinností osob navštěvujících věznici, jež prokázaly svou bezinfekčnost, nosit ochranu dýchacích cest, kdy je jim současně zakázáno, aby konzumovaly potraviny či pily nápoje. Navrhovatel dále vyjádřil nesouhlas s povinností izolace v povinné karanténě po návratu do věznice, a to za předpokladu, že je plně proti onemocnění covid-19 očkovan a nevykazuje ani žádné příznaky uvedené nemoci. Navrhovatel v uvedeném podání rovněž požádal o ustanovení zástupce pro účely sepsání návrhu na zrušení mimořádného opatření a zároveň k němu přiložil žádost o osvobození od soudních poplatků a návrh na vydání předběžného opatření.

[5] Nejvyšší správní soud svým usnesením ze dne 7. 10. 2021, č. j. Na 205/2021 - 18, navrhovateli ustanovil zástupce pro sepsání návrhu, který jeho návrh stručně doplnil. Navrhovatel své podání následně doplnil ještě dne 25. 10. 2021.

[6] V doplněném podání ze dne 19. 10. 2021 navrhovatel prostřednictvím ustanoveného zástupce vyjasnil, že brojí proti bodu 2 napadeného opatření, kterým se všem osobám zakazuje pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest (respirátor nebo rouška) ve všech v bodě 1 neuvedených vnitřních prostorech staveb, mimo bydliště nebo místo ubytování, kde dochází na stejném místě a ve stejný čas k přítomnosti aspoň 2 osob vzdálených od sebe méně než 1,5 metru, nejedná-li se výlučně o členy domácnosti. Navrhovatel uvádí, že na něj tato povinnost dopadá při pobytu a pohybu ve věznici, kde vykonává trest odnětí svobody. Namítá, že jej omezuje nad nutnou mez, neboť onemocnění covid-19 nedávno prodělal a současně ukončil celý cyklus očkování proti této nemoci. Plnění této povinnosti má jemu a jeho návštěvám, které prokážou svou bezinfekčnost, působit zdravotní komplikace. Navrhovatel se proto domáhá zrušení bodu 2 napadeného opatření.

[7] Navrhovatel dále uvedl, že brojí proti novele, a to v části, kterou se mění bod 1 písm. b) napadeného opatření (citováno výše, bod 2 novely). Tvrdí, že ho povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest v prostředcích silniční dopravy pro cizí potřebu omezuje nad nutnou mez, neboť v nedávné minulosti prodělal onemocnění covid-19 a také ukončil celý cyklus očkování proti této nemoci. Konkrétně ho omezuje při eskortách

pokračování

z věznice k úředním jednáním mimo věznici. Plnění této povinnosti mu působí zdravotní komplikace. Navrhovatel se proto domáhá zrušení bodu 2 novely.

[8] Odpůrce uvedl, že návrh na zrušení části napadeného opatření je opožděný, a k návrhu na zrušení části novely namítl, že navrhovateli chybí aktivní procesní legitimace, neboť nevyužívá veřejnou dopravu, ani taxislužbu. Současně zdůraznil zásady soudní zdrženlivosti a argumentoval, že i kdyby byl návrh přípustný, byl by nedůvodný.

[9] Obě výše uvedené části návrhu, evidované pod samostatnými spisovými značkami, Nejvyšší správní soud podle § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), spojil ke společnému projednání. Je třeba podotknout, že teprve z podání učiněného ustanoveným zástupcem soud zjistil, které konkrétní mimořádné opatření navrhovatel napadá. Až poté tedy mohl zkoumat splnění procesních podmínek.

[10] Napadené opatření bylo vydáno v době stavu pandemické pohotovosti podle § 80 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, a to s celostátní působností a za účelem likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku. Napadené opatření je tedy mimořádným opatřením ve smyslu § 2 odst. 4 písm. b) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“).

[11] Podle § 13 pandemického zákona lze návrh na zrušení mimořádného opatření (nebo jeho části) *podat do 1 měsíce ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti*.

[12] Napadené opatření bylo vydáno dne 30. 7. 2021 a účinnosti nabylo dnem 31. 7. 2021.

[13] Navrhovatel své podání učinil dne 14. 9. 2021.

[14] Lhůta pro podání návrhu na zrušení napadeného opatření nebo jeho části uplynula dnem 31. 8. 2021. Z toho plyne, že navrhovatel svůj návrh na zrušení bodu 2 napadeného opatření podal opožděně.

[15] Novela byla vydána dne 27. 8. 2021 a účinnosti nabyla dnem 31. 8. 2021.

[16] Bod 1 písm. b) napadeného opatření stanoví zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest „v prostředcích veřejné dopravy“.

[17] Bod 1 písm. b) napadeného opatření ve znění novely (bodu 2) stanoví zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest „v prostředcích veřejné dopravy, včetně prostředků silniční dopravy pro cizí potřebu, jejímž předmětem je přeprava osob (zejména taxislužba)“.

[18] Ke změně bodu 1 písm. b) napadeného opatření provedené novelou (bodem 2) odpůrce v odůvodnění uvádí: „[d]oplnění bodem č. 2 tohoto mimořádného opatření reflektuje výstupy z aplikační praxe, a proto se přistoupilo k formulačnímu zpřesnění úpravy, aby byly výkladové nejasnosti, obdobně jako u předchozího, odstraněny. Nedochozí zde však k žádné věcné změně.“

[19] Pojem prostředek veřejné dopravy je z právních předpisů na úseku ochrany veřejného zdraví použit rovněž v zákoně č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek (dále jen „nový protikuřácký zákon“), mj. v jeho § 8 odst. 1 písm. d) a § 18 odst. 1 písm. b). Tentýž pojem užíval rovněž již zrušený zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů („dále jen „starý protikuřácký zákon“), a to v § 15 písm. b); ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) bod 5 používalo pojem „*dopravní prostředky veřejné silniční a drážní dopravy a městské hromadné dopravy*“.

[20] Komentář k výkladu pojmu „*dopravní prostředky veřejné silniční a drážní dopravy a městské hromadné dopravy*“ v § 8 odst. 1 písm. a) bod 5 starého protikuřáckého zákona uvádí: „*Silniční doprava je podle § 2 odst. 1 [zákona o silniční dopravě] souhrn činností, jimiž se zajišťuje přeprava osob (linková osobní doprava, kyvadlová doprava, příležitostná osobní doprava, taxislužba), zvířat a věcí (nákladní doprava) vozidly, jakož i přemísťování vozidel samých po dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích a volném terénu. Veřejná silniční doprava spočívá zejména v provozování veřejné linkové osobní dopravy, při které jsou přepravní služby nabízeny podle předem vyhlášených podmínek a jsou poskytovány k uspokojování přepravních potřeb. Mezi veřejnou silniční dopravu patří i taxislužba. Podle § 2 odst. 4 [zákona o drahách] je provozováním drážní dopravy činnost, při níž mezi provozovatelem této dopravy a osobou, jejíž přepravní potřeba se uspokojuje, vzniká právní vztah, jehož předmětem je přeprava osob, věcí, zvířat anebo činnost, kterou se zajišťuje podnikání podle zvláštních předpisů. Veřejnou drážní dopravou se podle § 24 odst. 2 [zákona o drahách] rozumí doprava provozovaná dopravcem k uspokojování obecných přepravních potřeb podle předem vyhlášených přepravních podmínek, zveřejněného jízdního řádu a tarifu. Městskou hromadnou dopravou se podle § 2 písm. c) vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu, rozumí činnost dopravce spočívající v pravidelné přepravě osob, ručních zavazadel, spoluzavazadel a živých zvířat vozidly veřejné drážní osobní dopravy a veřejné silniční osobní dopravy, je-li doprava uskutečňována pro poskytování obecných přepravních potřeb na území města, případně jeho příměstských oblastí. V dopravních prostředcích, které zajišťují veřejnou silniční, drážní a městskou hromadnou dopravu, se tak zakazuje kouřit. Podobný výklad je uvedený i v Doporučení Rady Evropské unie, kdy k pojmu ‚veřejná doprava‘ se uvádí: ‚Definice veřejné dopravy by měla zahrnovat jakékoli vozidlo používané pro veřejnou dopravu, obvykle placenou nebo provozovanou na komerční bázi za účelem zisku, včetně vozidel taxi služby.‘“ (Vetešník, P., Jemelka, L.: Ochrana před škodlivými vlivy tabáku, alkoholu a návykových látek. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011). V komentáři odkazovaným doporučením je Doporučení Rady č. 2009/C 296/02 ze dne 30. listopadu 2009 o nekuřáckém prostředí, resp. bod 22 jeho přílohy.*

[21] Komentář k výkladu pojmu „*veškeré prostředky veřejné dopravy*“ v § 8 odst. 1 písm. a) bod 5 starého protikuřáckého zákona uvádí: „*K vymezení tohoto pojmu odkazujeme na komentář k ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) bod. 5, které vymezuje dopravní prostředky veřejné silniční a drážní dopravy a městské hromadné dopravy*“ (Vetešník, P., Jemelka, L.: Ochrana před škodlivými vlivy tabáku, alkoholu a návykových látek. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011).

pokračování

[22] Důvodová zpráva k § 8 nového protikuřáckého zákona, který pracuje s pojmem „dopravní prostředky veřejné dopravy“ uvádí „Nově se navrhuje zavedení úplného zákazu kouření na místech, jako jsou nástupiště, přístřešky, čekárny či dopravní prostředky veřejné dopravy (všech typů – silniční, drážní, nově i letecké atd.)...“

[23] Lze proto uzavřít, že pojmem prostředek veřejné dopravy se v právních předpisech na úseku ochrany veřejného zdraví nepochybně rozumí (mimo prostředků drážní a letecké dopravy) všechny prostředky veřejné silniční dopravy.

[24] Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“), vymezuje v § 2 odst. 1 pojem „silniční doprava“ jako „souhrn činností, jimiž se zajišťuje přeprava osob (linková osobní doprava, kyvadlová doprava, příležitostná osobní doprava, taxislužba), zvířat a věcí (nákladní doprava) vozidly, jakož i přemísťování vozidel samých po dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích a volném terénu.“ Zákon v § 2 odst. 2 a 3 následně rozlišuje mezi silniční dopravou pro vlastní potřeby a silniční dopravou pro cizí potřeby.

[25] Pojem „taxislužba“ pak zákon o silniční dopravě vymezuje jako „osobní dopravu] pro cizí potřeby, kterou se zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče a která není linkovou osobní dopravou, mezinárodní kyvadlovou dopravou nebo příležitostnou osobní silniční dopravou.“

[26] Od taxislužby odlišný pojem „příležitostná osobní silniční doprava“ je pak v zákoně o silniční dopravě vymezen jako „neveřejná osobní doprava pro cizí potřeby, která není linkovou osobní dopravou nebo mezinárodní kyvadlovou dopravou a kterou se na základě předchozí objednávky zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě a) nejvýše 9 osob včetně řidiče, jedná-li se o mezinárodní dopravu, nebo b) více než 9 osob včetně řidiče.“

[27] Z výše uvedeného plyne, že taxislužba je na rozdíl od příležitostné osobní silniční dopravy prostředkem veřejné silniční dopravy (konkrétně prostředkem veřejné silniční dopravy pro cizí potřeby, jejímž předmětem je přeprava osob); změna vymezení taxislužby v silničním zákoně provedená zákonem č. 102/2013 Sb. na tomto závěru nemůže nic změnit. Tomuto výkladu svědčí i Doporučení Rady č. 2009/C 296/02 ze dne 30. listopadu 2009 o nekuřáckém prostředí.

[28] Stanoví-li proto napadené opatření působnost zákazu pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest na „prostředky veřejné dopravy“ a bod 2 novely tento pojem upřesňuje uvedením slov „včetně prostředků silniční dopravy pro cizí potřebu, jejímž předmětem je přeprava osob (zejména taxislužba)“, je třeba dát za pravdu odpůrci, že touto částí novely nedochází k žádné věcné změně v působnosti mimořádného opatření. Doplněná část byla totiž v původním pojmu „prostředky veřejné dopravy“ významově obsažena; novelizované znění mimořádného opatření tuto skutečnost toliko explicitně pojmenovává. Lze proto uzavřít, že norma, proti které brojí navrhovatel [zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest v prostředcích veřejné silniční dopravy pro cizí potřebu, jejímž předmětem je přeprava osob (zejména taxislužba)], byla v napadeném opatření obsažena od jeho vydání [v bodě 1 písm. b)].

[29] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2012, č. j. 2 Aos 1/2012 - 28, při přezkumu opatření obecné povahy uvedl: „*Úprava, proti které stěžovatelé brojí, byla v územním plánu od počátku (a dokonce byla převzata z územního plánu předchozího, jak stěžovatelé uvádějí v kasační stížnosti), proto je třeba lhůtu počítat právě ode dne účinnosti územního plánu jako celku, nikoliv jeho novel.*“ Nejvyšší správní soud, vycházející z výše citovaného rozsudku, analogicky uzavírá, že lhůtu pro podání návrhu je třeba počítat ode dne účinnosti napadeného opatření, tj. od 31. 7. 2021. Návrh brojící proti zákazu pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest v prostředcích veřejné dopravy, včetně silniční dopravy pro cizí potřebu, jejímž předmětem je přeprava osob (zejména taxislužba), je proto opožděný, ačkoli byl podán dva týdny po vstupu novelty v účinnost.

[30] Otázkou, zda je vězeňská eskorta podřaditelná pod pojem prostředek veřejné dopravy, a zda má tedy navrhovatel procesní legitimaci k podání návrhu, se v tomto řízení Nejvyšší správní soud nemusí zabývat. Ať už by totiž na ni odpověděl jakkoli, stále je třeba zohlednit, že novelou nedošlo ke změně právní normy obsažené v bodě v bodě 1 písm. b) napadeného opatření, a návrh je v každém případě opožděný.

[31] Nejvyšší správní soud uzavírá, že navrhovatel svůj návrh podal opožděně. Návrh proto podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 13 pandemického zákona odmítl. Na tom nemůže nic změnit ani pravidlo, že po dobu od podání žádosti o ustanovení zástupce do rozhodnutí o ní lhůta pro podání návrhu neběží (§ 35 odst. 10 s. ř. s.), neboť už v době podání návrhu, jehož součástí byla taková žádost, návrhová lhůta uplynula.

[32] O návrhu na vydání předběžného opatření ani o žádosti o osvobození od soudních poplatků Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť návrh byl zjevně opožděný. Zaplacený soudní poplatek by se totiž musel po odmítnutí návrhu vrátit, a rozhodování o osvobození by tak bylo nadbytečné a neplnilo by svůj účel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2013, č. j. 2 As 160/2012 - 9).

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

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

V Brně dne 18. listopadu 2021

Došková

JUDr. Miluše

předsedkyně senátu