

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatele: **Mgr. Libor Hlavsa**, advokát se sídlem Klatovská třída 73/7a, Plzeň 3, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovateli **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.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem ze dne 25. 10. 2021 se navrhovatel domáhá zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN, v případě jeho zrušení pak vyslovení jeho nezákonnosti. Tímto opatřením byl omezen především obchod, služby a setkávání osob, např. na hromadných akcích nebo při konání voleb do orgánů právnických osob. Opatření také definuje podmínky pro vstup do některých vnitřních a venkovních prostor.

[2] Podstatu obšírného návrhu lze shrnout následovně. Epidemie nebyla nikdy řádně (právně závazně) vyhlášena ani ze strany Světové zdravotnické organizace, ani ze strany odpůrce, a jde proto o „umělý stav“. Odpůrce se nezabýval tím, zda virus není biologickou zbraní. Vědecké studie, o něž se opírá v odůvodnění mimořádného opatření, jsou jako soukromé listiny neprůkazné a informace mohou být odborníky podstrčené. Slouží k tomu, aby odpůrce mohl strašit nakažlivějšími mutacemi a nechávat lidi ve strachu. Protože se jeho postup nezakládá na vědeckých důkazech, nelze omezení základních práv považovat za nezbytné. Navrhovatel si nepřije podstoupit očkování a uvádí, že mu byly laboratorně zjištěny protilátky proti nemoci COVID-19. Odpůrce nepřímou diskriminuje

neočkované osoby s protilátkami, neboť očkovaným umožňuje bez testování využívat služby, přestože se mohou také nakazit virem SARS-CoV-2 a dál jej šířit. Očkování nemají žádnou jistotu, že jsou bezinfekční, a přesto se nemusejí před vstupem na akci testovat, ačkoli, jak odpůrce uvedl v odůvodnění mimořádného opatření, testování výrazně snižuje riziko, že jedinec přijde na akci infekční. Důvody tzv. bezinfekčnosti, stanovené v čl. I bodě 16, jsou vylhané za účelem vytvoření tlaku na co nejvyšší proočkovanost populace. Svým postupem odpůrce ohrožuje zdraví navrhovatele, šikanuje ho, omezuje ve výkonu profese advokáta a nepřispívá ke zlepšení epidemické situace. Porušuje své povinnosti a zcela svévolně a nepřiměřeně omezuje základní práva občanů; proto navrhovatel jedná na základě čl. 23 Listiny základních práv a svobod a uplatňuje právo na odpor. Odpůrce také opomíjí některé účinné možnosti léčby lidí nemocných nemocí COVID-19 (podání antikoagulancií, tedy léků na snížení srážlivosti krve). V odůvodnění mimořádného opatření absentuje zvážení všech okolností svědčících pro i proti zavedení povinnosti prokazovat splnění podmínek čl. I bodu 16. Odpůrce překročil své pravomoci, když provozovatelům některých služeb nařídil kontrolovat splnění čl. I bodu 16, a to navíc v otázce, která se dotýká sdílení citlivých údajů o zdravotním stavu. Tím přenesl výkon státní moci na soukromé osoby, aniž by k tomu existoval zákonný podklad. Navrhovatel dále kritizuje, že se judikatura Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) proměnila na „hru“ s odpůrcem, zda „opraví“ nezákonný stav doplněním nedostačujícího odůvodnění.

[3] Odpůrce považuje návrh za nedůvodný. Navrhovatelův názor, že by měl prokázat správnost vědecké studie, nepovažuje za proveditelný. Poukázal na faktory, které vedou k šíření virové nákazy i v populacích s vysokou proočkovaností, a na vliv očkování na incidenci případů s těžkým klinickým průběhem. Popsal, že „bezinfekčností“ rozumí u očkovaných osob stav, kdy možnost přenosu koronaviru od plně očkovaného na ostatní klesá kvůli působení očkování tak významně, že je možné od testování očkovaných ustoupit.

[4] Před vlastním posouzením věci se NSS zabýval splněním podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatele. Bez splnění této podmínky totiž nemůže případ věcně posoudit a je povinen návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] 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 konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34; ve vztahu k mimořádným opatřením viz rozsudek ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, č. 4187/2021 Sb. NSS, 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 č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, bod 34).

[6] 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*

pokračování

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 č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, především body 31, 36 a 41). Ve vztahu k mimořádným opatřením to též 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 NSS ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, body 20 a 21).

[7] Ze shora uvedeného tedy plyne, že soud nemůže shledat aktivní procesní legitimaci k těm (oddělitelným) částem napadeného opatření obecné povahy, jež navrhovatel jen zcela formálně označí a neuplatní k nim (vůbec) žádnou argumentaci.

[8] Navrhovatel ke své procesní legitimaci shrnul v bodech 1 a 2 návrhu, že „[o]mezení přístupu ke službám, sportovním, kulturním akcím, vyplývající z povinnosti prokázat bezinfekčnost, pro možnost volného pohybu a pobytu, je zásah do práv žalobce zcela evidentní. Je ohroženo právo řádně vykonávat advokacii, neboť výkon činnosti advokáta je závislý na prokázání bezinfekčnosti pro možnost výkonu advokacie, a to na místech podmíněným odpůrcem pro vstup do těchto prostor. Tímto, je ztížena možnost navrhovatele řádně vykonávat advokacii na místech, kde odpůrce podmiňuje vstup prokázáním bezinfekčnosti. Dále odpůrce tímto opatření zasahuje do soukromého života navrhovatele při trávení volnočasových aktivit a čerpání služeb v osobním a rodinném životě. Navrhovatel nemůže vykonávat řádně svou činnost advokáta na místech, kde odpůrce podmínil vstup prokázáním bezinfekčnosti. Navrhovatel je dále krácen na svém právu ochrany zdraví, kdy je jako neočkovaný (testovaný) jedinec vystaven netestovaným očkovaným jedincům, kteří mohou vir roznášet stejně jako neočkovaní.“

[9] Navrhovatel zde zdůvodňuje svou aktivní procesní legitimaci k napadení mimořádného opatření jako celku jednak odepřením přístupu ke službám a volnočasovým aktivitám, přičemž požadavek prokazování splnění podmínek čl. I bodu 16 mu omezuje výkon profese advokáta; a jednak tím, že mimořádné opatření je nedostatečné, a proto ohrožuje právo navrhovatele na zdraví.

[10] Co se týče využívání služeb, navrhovatel netvrdí, že by se ho týkaly povinnosti stanovené provozovatelům služeb, tedy že by je sám provozoval; svou aktivní procesní legitimaci opírá o postavení zákazníka (uživatele). Mezi právní sférou zákazníka (uživatele) a regulací činnosti podnikatele (provozovatele) však přímý a nezprostředkovaný vztah bez dalšího neexistuje. V těchto případech proto nelze aktivní procesní legitimaci navrhovatele dovozovat.

[11] V některých částech však mimořádné opatření ukládá povinnosti přímo veřejnosti (zákazníkům), a to zejména tak, že jim zakazuje těchto služeb využít, pokud vykazují klinické příznaky onemocnění COVID-19 nebo nesplňují podmínky stanovené v čl. I bodě 16 mimořádného opatření. Jak plyne z širšího kontextu navrhovatelovy argumentace (srov. výše v bodě 2), právě tato povinnost je předmětem jeho námitek. Navrhovatel sám se však omezil na tvrzení, že omezení „volnočasových aktivit a čerpání služeb“ představuje „zcela evidentní“ dopad do jeho práva na rodinný a soukromý život, avšak toto tvrzení již nijak blíže nespecifikoval. Není tak vůbec jasné, o které služby se jedná. Neuvádí, zda vůbec

(natož aby konkrétně vylíčil jak, kde a kdy) podmínění těchto nespecifikovaných služeb přímo a bezprostředně zasáhlo do jeho (veřejných subjektivních) práv. Netvrdí tedy, jak konkrétně byla dotčena jeho právní sféra. Stejně jako v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, č. j. 9 Ao 21/2021 - 111, NSS upozorňuje, že navrhovatelovo obecné tvrzení o umožnění služeb a využívání aktivit pouze při splnění podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření nezakládá samo o sobě logické a myslitelné dotčení jeho práv (právní sféry). 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 NSS ze dne 29. 7. 2021, č. j. 1 Ao 9/2021 - 90, především body 31, 34 a 35, a usnesení ze dne 29. 7. 2021, č. j. 9 Ao 6/2021 - 69, body 26 a 27; srov. též rozsudek ze dne 31. 8. 2021, č. j. 8 Ao 8/2021 - 52, body 24 a 29, včetně tam citované judikatury). Není ani úkolem soudu za navrhovatele domýšlet, jaké že ono „evidentní dotčení“ může být.

[12] Konkrétnější dotčení svých práv navrhovatel spatřuje v omezení ve výkonu profese advokáta v místech, kde je nezbytné prokázat splnění podmínek čl. I bodu 16 mimořádného opatření. Z tohoto tvrzení však není zřejmé, ve kterých službách či prostorech, jež jsou mimořádným opatřením regulovány, svoji advokátní činnost vykonává. Protože tak neučinil, ani toto tvrzení nezakládá jeho aktivní procesní legitimaci k napadení částí mimořádného opatření, které regulují služby a které na něj mohly dopadat. Neuvedl konkrétní aktivity, s nimiž by spojoval dotčení na svých právech plynoucí z mimořádného opatření.

[13] Pouze nad rámec rozhodovacích důvodů Nejvyšší správní soud podotýká, že do prostor jeho advokátní kanceláře mu mimořádné opatření přístup nijak neomezuje. Mezi činnosti advokáta, jichž by se omezení mohla dotýkat, patří účast na soudních jednáních. Pokud ovšem navrhovatel spojuje ohrožení svého práva řádně vykonávat advokacii s omezením přístupu na veřejné a soukromé akce, jež upravuje čl. I bod 13 mimořádného opatření, je třeba připomenout, že návětí tohoto bodu ze svého dosahu výslovně vylučuje právě *schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných osob, které se konají na základě zákona*. Vykonává-li svou činnost jiným způsobem, tedy účastí na jiných veřejných nebo soukromých akcích regulovaných v čl. I bodě 13 mimořádného opatření, měl v návrhu upřesnit, jak na něj mimořádné opatření při výkonu advokátní činnosti dopadá.

[14] Tvrzení o dotčení práva na zdraví navrhovatele, ke kterému dochází tím, že odpůrce nestanovil dostatečné povinnosti očkovaným osobám, je pak nezbytně součástí těchto jeho dotčení jakožto zákazníka (uživatele), případně při využívání služeb při výkonu advokátní činnosti. Navrhovatel může být očkovaným, ale netestovaným jedincům, vystaven při užívání služeb, neboť mohou dané služby využívat na základě splnění podmínek čl. I bodu 16. Pakliže však výše dospěl NSS k závěru, že navrhovatel dostatečně netvrdil, že dochází k zásahu do jeho soukromého a rodinného života a svobody pohybu při využívání služeb, pak musí shodně uzavřít, že jeho aktivní procesní legitimaci nezakládá ani zcela neurčité tvrzení o dotčení práva na zdraví při využívání služeb. Navíc si NSS nemohl nepovšimnout, že navrhovatel myšlenku o dotčení práva na zdraví vyjádřil toliko jedinou větou [*„Navrhovatel je dále krácen na svém právu ochrany zdraví, kdy je jako neočkovaný (testovaný) jedinec vystaven netestovaným očkovaným jedincům, kteří mohou vir roznášet stejně jako neočkovaní.“*]. Toto izolované tvrzení je

pokračování

vnitřně rozporné se zbývající argumentací. Pokud netestování očkovaných vede k ohrožení práva na zdraví navrhovatele, pak tím navrhovatel nezbytně naznačuje, že optimální stav chrání jeho právo na zdraví představuje rozšíření testovací povinnosti na očkované osoby. Současně však navrhovatel ze stejné skutečnosti, že mimořádné opatření nepodmiňuje očkovaným přístup ke službám negativním testem, dovozuje, že na něj dopadající podmínka testování je nesmyslná, nepřiměřená a šikanózní. Na jednu stranu by tedy podle něj měla být podmínka testování rozšířena, na druhou stranu však sama způsobuje nezákonnost mimořádného opatření. Pro tuto zásadní nekonzistentnost tvrzení navrhovatele má NSS za to, že své tvrzení o dotčení práva na zdraví uvedl toliko pro „posílení“ své aktivní procesní legitimace, avšak jde v zásadě o účelové tvrzení.

[15] Vzhledem k tomu, že ani ve vztahu k využívání služeb a přístupu do provozoven, ani ve vztahu k účasti na veřejných a soukromých akcích, jež upravuje čl. I bod 13 mimořádného opatření, myslitelně neuvedl, jak se ho dotýkají omezení vyplývající z mimořádného opatření, nemůže jeho aktivní procesní legitimaci založit ani izolované tvrzení v bodě 27 návrhu, že je „*podroben nepřímé diskriminaci z pohledu svého zdravotního stavu jako neočkovaný, kdy odpůrce osobám s neprokázanou bezinfekčností neukládá podrobit se testování při návštěvě společenských, kulturních a jiných akcí a dále návštěvy určitých provozoven na území České republiky.*“ Diskriminace je tradičně definována jako situace, kdy „*s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup.*“ (nález Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02) Navrhovatel ovšem neuvádí, v jaké konkrétní situaci je s ním zacházeno odlišně, neboť neuvádí, z čeho konkrétně (služby, provozovny apod.) je z důvodu své neočkovanosti vyloučen. Konkrétnější tvrzení uvádí pouze k výkonu profese advokáta. Jak však bylo uvedeno výše, účast na jednáních soudů je z dosahu čl. I bodu 13 mimořádného opatření výslovně vyloučena a navrhovatel neuvedl, jak jinak mimořádné opatření omezuje jeho práva při výkonu advokátní či jiné činnosti. V přístupu na jednání soudů tedy nemůže být diskriminován pro případné nesplnění podmínek čl. I bodu 16 mimořádného opatření, neboť jeho přístup na ně není omezen, a neuvedl jiné konkrétní aktivity, jichž by se účastnil, ale k nimž by měl méně výhodný přístup než osoby očkované.

[16] Další tvrzení, které by mohl NSS s domnělým zásahem do práva navrhovatele na zdraví spojit, jsou jeho námitky neefektivního boje odpůrce proti epidemii. Ty však mají ve svém jádru povahu *actio popularis*, a proto aktivní procesní legitimaci navrhovatele nezakládají.

[17] Navrhovatel svou aktivní procesní legitimaci nespojil s pravidly pro výkon shromažďovacího práva podle čl. I bodu 14. Ve vztahu k tomuto bodu neuplatil ani žádné konkrétní výhrady, neboť návrhové body spojil s omezením aktivit podmínkami podle bodu 16 mimořádného opatření, které však na výkon shromažďovacího práva nedopadají; ve vztahu k výkonu shromažďovacího práva tedy neuplatil žádnou argumentaci, a to ani v kontextu uplatněných námitek (k tomu srov. např. rozsudek ze dne 24. 6. 2021, č. j. 8 Ao 5/2021 - 57, bod 24).

[18] Proto NSS dospěl k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele a jeho návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh, který byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[19] 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 č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, bod 32, *a contrario*; shodně např. rozsudek ze dne 29. 7. 2021, č. j. 1 Ao 9/2021 - 90, bod 37). Navrhovatel je navíc advokátem, a tudíž právním profesionálem, který si měl být vědom nutnosti konkrétně uvést, z čeho svou aktivní procesní legitimaci dovozuje.

[20] Vzhledem k tomu, že NSS nerozhodoval o věci samé, nepostupoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a nenařídil k projednání věci ústní jednání, přestože se tohoto postupu navrhovatel domáhal.

[21] 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.

[22] Navrhovatel zaplatil soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč, avšak 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 ve vazbě na odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „zákon o soudních poplatcích“). Uvedená částka bude navrhovateli vrácena z účtu NSS ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

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

V Brně dne 6. ledna 2022

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu