



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Martina Lachmanna ve věci

žalobce: **Mgr. L. H.**
bytem XXX

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2

o žalobě na ochranu před nečinností žalovaného ohledně vyřízení žádosti žalobce o vydání osvědčení o bezinfekčnosti ze dne 23. 7. 2021

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah žaloby

1. Žalobce podal dne 23. 7. 2021 žalovanému žádost o vydání potvrzení o bezinfekčnosti na onemocnění COVID-19 s platností na území České republiky a EU. Popsal, že na přelomu ledna a února 2021 prodělal uvedené onemocnění a v březnu a také 15. 7. 2021 si nechal laboratorně zjistit protilátky na dané onemocnění, jež vyšly v obou případech vysoce pozitivní. Není mu proto doporučováno očkování. S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 6 Ao 21/2021 - 23, který dle žalobce jednoznačně Shodu s prvopisem potvrzuje T. V.

vedl, že není důvod neposkytnout osvědčení o bezinfekčnosti po prokazatelně prodělaném onemocnění, požádal tedy o vystavení osvědčení, které mu umožní využívat občanských práv jako očkovaným.

2. Dne 8. 9. 2021 pak žalobce podal u žalovaného stížnost na nečinnost, a to s odůvodněním, že žalovaný v zákonné lhůtě 30 dnů nevydal osvědčení ani nerozhodl o tom, že takové osvědčení nevydává. Ani na tuto stížnost dle žalobce žalovaný nijak nereagoval.
3. V návaznosti na výše uvedené žalobce podal nečinnostní žalobu, v níž namítal, že jeho žádost nebyla nijak vyřízena a žalovaný jej ani nevyzval k doplnění žádosti. Žalobce zdůraznil, že žalovaný o jeho žádosti ani stížnosti nijak nerozhodl a od 23. 8. 2021 je proto nečinný.
4. Namítal přitom, že je mu tímto postupem bez zřejmého důvodu odpíráno jeho veřejné subjektivní právo. Navrhl, aby soud žalovanému uložil, že je povinen vydat osvědčení o bezinfekčnosti nebo rozhodnout, že žalobci nevyhovuje.

II. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

5. Žalovaný ve vyjádření k zaslané žalobě potvrdil skutkový průběh věci předestřený žalobcem (ten je tak mezi stranami nesporný) a zdůraznil, že z tvrzení žalobce lze dovodit, že se domáhá vydání digitálního certifikátu EU COVID. Jeho vydání však není českými právními předpisy nijak upraveno, upravuje jej nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/95, o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (dále jen „**nařízení 2021/953**“), vydané za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie. S odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 10. 2021, č. j. 11 A 109/2021 - 46, přitom žalovaný akcentoval, že certifikát EU COVID je pouhou informací o tom, že byl držitel očkovan (absolvoval test atd.) a nejde ani o osvědčení, jimž by se závazně deklarovalo, že držitel byl očkovan či je zde jiný relevantní předpoklad bezinfekčnosti. Samotný certifikát na právním postavení držitele ničeho nemění. Nečinnostní žalobou se proto nelze domáhat jeho vydání.
6. Žalovaný se proto nedopustil nečinnosti, pokud nereagoval na žádost žalobce. Nad rámec toho žalovaný dodal, že certifikát EU COVID nevydává na základě laboratorně naměřených protilátek – je si vědom rozsudku kasačního soudu č. j. 6 Ao 21/2021 - 23, nicméně ten byl překonán rozsudkem téhož soudu ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 Ao 22/2021 - 183. Navrhl proto zamítnutí žaloby.
7. V replice na toto vyjádření žalobce uvedl, že se nedomáhal vydání certifikátu EU COVID, žádal o potvrzení o bezinfekčnosti dle práva České republiky. Žalovaný by měl postupovat podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZOVZ**“) a části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“). Vydání potvrzení je podle žalobce vrchnostenským jednáním, jež má povahu faktického úkonu. Žalobce dále poukázal na skutečnost, že v době podání repliky aktuální mimořádná opatření žalovaného ze dne 22. 10. 2021 hovoří o bezinfekčnosti podle práva České republiky, jakkoli odkazují na nařízení 2021/953. Toto nařízení, resp. certifikát EU COVID však ve shodě se žalovaným k využívání práv žalobcem použit nelze. Sám žalovaný tak v mimořádných opatřeních aplikuje právo EU v rozporu s českým právním řádem. Žalobce chce toliko potvrzení o bezinfekčnosti, přičemž bude-li mít soud za to, že je jeho právní hodnocení nesprávné, nechť jej poučí a dá mu možnost upravit žalobní tvrzení.

8. Soud žalovaného ještě přípisem ze dne 1. 12. 2021 vyzval ke sdělení aktuálního stavu věci a předložení případného dalšího spisového materiálu. Žalovaný ve vyjádření ze dne 20. 12. 2021 zopakoval skutkový průběh věci, poukázal na to, že žádostí ze dne 23. 7. 2021 se žalobce fakticky domáhal vydání certifikátu EU COVID, který nelze na základě laboratorně naměřených protilátek vydat. Žalovaný rovněž zdůraznil, že žádné správní řízení se ve věci nevede, jelikož digitální certifikát EU COVID není rozhodnutím ani osvědčením. Žalovaný nepředložil žádný další spisový materiál ani jeho předložení neavizoval.

III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

9. Městský soud v Praze projednal předmětnou žalobu jako žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného podle části třetí druhého dílu hlavy druhé soudního řádu správního. Soud úvodem zdůrazňuje, že v souladu s § 79 odst. 1 s. ř. s. se lze nečinnostní žalobou domáhat toliko vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 - 52). Osvědčením se podle teorie i praxe rozumí úkon, který není deklaratorním rozhodnutím, ale aktem podle části čtvrté správního řádu, vydávaným pro případy, kdy není třeba autoritativního zjištění skutkové stavu věci. O žalobě přitom rozhodl bez nařízení jednání, když žalobce s takovým postupem výslovně souhlasil a žalovaný ve svých podáních s takovým projednáním nevyjádřil nesouhlas. Soud rovněž neshledal důvod ve věci provádět dokazování, neboť samotný průběh věci (podání žádosti a stížnosti) není mezi stranami sporné, nespornou je rovněž skutečnost, že žalovaný na podání žalobce nijak nereagoval a fakticky tak nevede žádné řízení (přičemž ani aktuálně se na tom nic nezměnilo; viz bod 8. rozsudku). Žalobce ostatně proti postupu žalovaného brojí čistě v rovině právní, nikoli skutkové (to i s ohledem na povahu žalobcem požadovaného osvědčení, jak se jí soud věnuje níže).
10. Nutno přitom předeslat, že žalobce se svou žalobou, konkretizovanou v replice k vyjádření žalovaného, domáhá právě vydání osvědčení (potvrzení o své bezinfekčnosti), tedy úkonu osvědčujícího určitou skutečnost, u něhož nelze *a priori* vyloučit, že by zde za žádných okolností nemohlo jít o onu kvalifikovanou nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s., resp. že by žalobní tvrzení žalobce byla bez dalšího zcela nemyslitelná a bylo tak namíste žalobu odmítnout. Prostřednictvím jiného žalobního typu se vydání osvědčení domoci nelze (jde o doménu nečinnostní žaloby), přičemž posouzení toho, zda má vůbec žalovaný správní orgán povinnost požadované osvědčení vydat a je tak z tohoto pohledu nečinným, je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení (viz rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 - 164, č. 2128/2011 Sb. NSS).
11. Soud proto dále ověřil, že žalobce bezvýsledně vyčerpал prostředky k ochraně proti tvrzené nečinnosti, kterým byla žalobcova stížnost na nečinnost žalovaného ze dne 8. 9. 2021. Mezi účastníky řízení je rovněž nesporné a ze skutkového vývoje věci vyplývá, že žalobce návrh na zahájení řízení podal ve lhůtě pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s.
12. Soud tak mohl přistoupit k posouzení důvodnosti žaloby na ochranu před nečinností žalovaného, jež je shledávána v tom, že žalovaný nevydal žalobci osvědčení (potvrzení) o bezinfekčnosti na základě vysoké hodnoty naměřených protilátek na onemocnění COVID-19. Z níže vyložených důvodů přitom dospěl k závěru, že vydání takového osvědčení se domáhat nelze, neboť pro to aktuálně neexistuje žádný právní podklad.
13. Sám žalobce požadované osvědčení označuje jako úkon podle části čtvrté správního řádu, která upravuje tzv. jiné úkony správních orgánů, jež nejsou správním rozhodnutím. Podle §

155 odst. 2 správního řádu platí, že správní orgán takový jiný úkon bez dalšího provede (vydá osvědčení), jsou-li pro to splněny předpoklady. To znamená, že v případě žaloby požadující vydání osvědčení je nutné posuzovat nejen vlastní nečinnost správního orgánu, ale i skutečnost, zda má žalobce nárok na vydání osvědčení o určitém obsahu – soud buď přikáže osvědčení vydat, nebo žalobu zamítne (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 691-692).

14. Žalobce tvrdí, že se domáhá vydání osvědčení podle českého práva, odvolává se na ZOVZ a obecnou úpravu tzv. jiných úkonů podle části čtvrté správního řádu. ZOVZ ovšem nezná žádné potvrzení (osvědčení) o bezinfekčnosti vydávané na základě laboratorně zjištěné hladiny protilátek, jež by bylo vydáváno pro účely využívání služeb restaurací apod. ZOVZ pracuje s několika případy vydávání potvrzení či osvědčení [např. potvrzení zákonného zástupce ve vztahu k účasti dítěte

na školních akcích (§ 9 odst. 3) či potvrzení o kontraindikaci k očkování (§ 46 odst. 2) nebo osvědčení o akreditaci], nicméně žádné z nich se nevztahuje k tomu, čeho se domáhá žalobce.

15. Ostatně i vydávání potvrzení (certifikátů) o očkování, testu a prodělání nemoci ze strany orgánů veřejné moci, jakkoli je předpokládáno v mimořádných (krizových) opatřeních exekutivy, nemá žádný předobraz v českém právním řádu, ale v nařízení 2021/953, jež upravuje rámcová pravidla pro vydávání certifikátu EU COVID v členských státech za účelem zajištění jejich interoperability (viz čl. 1 a čl. 2 bod 2. předmětného nařízení). Certifikát o zotavení je pak rámcově upraven v čl. 7 nařízení 2021/953, který bližší pravidla ponechává na prováděcích nařízeních Komise, potažmo členských státech, když např. vůbec neupravuje maximální délku doby, jež musí od zotavení uplynout. Z čl. 7 odst. 4 nařízení lze ovšem dovodit, že nařízení nepředpokládá vydávání certifikátu jen na základě testu protilátek. Ve vztahu k tomu – a jen v návaznosti na možný vývoj vědeckých poznatků – toliko svěčuje pravomoc Komise k možnému vydání prováděcího nařízení. Takové nařízení ovšem vydáno nebylo.
16. Z právě uvedeného tedy vyplývá, že ani unijní nařízení nepředpokládá vydávání potvrzení na základě protilátek, resp. tuto otázku ponechává zcela na členských státech a jejich případné národní úpravě. Žalobce nadto jasně vyloučil, že by se domáhal vydání potvrzení EU COVID, domáhá se nijak nespecifikovaného potvrzení (osvědčení) podle českého práva, odvolává se na laboratorní test protilátek a judikaturu správních soudů. Vydání takového potvrzení ovšem nemá žádnou právní oporu. Nutno přitom říci, že ani mimořádná opatření žalovaného, popř. nyní krizová opatření vlády (poté co byl s účinností od 26. 11. 2021 vyhlášen nouzový stav) nepředstavují podklad pro vydání příslušného potvrzení (osvědčení) o bezinfekčnosti. Tato opatření pracují toliko s potvrzením o ukončeném očkování, prodělání nemoci v posledních 180 dnech nebo absolvování testu, jak je ostatně obecně dobře známo. Uznávání protilátek nebylo do výčtu výjimek záměrně zahrnuto, což vyplývá např. z mimořádného opatření ze dne 20. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN, konkrétně jeho čl. I bodu 17, které bylo nahrazeno krizovým opatřením vlády ze dne 25. 11. 2021, č. 1066, kde jsou výjimky vymezeny shodně (viz čl. II bod 17.).
17. Z těchto ani dřívějších opatření nelze dovodit jakákoliv možnost uznávání laboratorně zjištěných protilátek. Naopak, z odůvodnění citovaného mimořádného opatření (viz str. 39 –

43) je jednoznačně zřejmé, že bezinfekčnost na základě protilátek není uznávána záměrně s ohledem na řadu důvodů, zejména nemožnost stanovení konkrétní hladiny protilátek. Tento postup byl navíc aprobevován i Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 Ao 22/2021 - 183. Ani z aktuální judikatury správních soudů proto nelze dovodit povinnost uznávat protilátky, nehledě na to, že tato povinnost nevyplývala ani z dřívějšího rozsudku kasačního soudu č. j. 6 Ao 21/2021 - 23, na nějž poukazoval žalobce. Zde totiž soud kritizoval nedostatky odůvodnění dřívějších mimořádných opatření, která se s touto otázkou nijak nevypořádávala, ale jednoznačný meritorní závěr v tomto ohledu neučinil. S ohledem na již ustálený judikatorní vývoj tudíž nelze mít pochyby o tom, že uznávání bezinfekčnosti na základě testu protilátek nemá být automaticky uznáváno, jestliže je exekutiva schopna snést důvody, proč nelze samotné protilátky akceptovat.

18. Je proto možné uzavřít, že ve věci neexistuje ani jiný nástroj, na základě něhož by bylo možné od orgánu veřejné moci požadovat vydání potvrzení o bezinfekčnosti, kterého se žalobce domáhá. Soud k tomu pro úplnost dodává, že žalobce se nedomáhá vydání jakéhokoliv potvrzení (certifikátu) o bezinfekčnosti, ale činí tak čistě z dovoláním na zjištěnou hladinu protilátek. Nedomáhá se tedy ani potvrzení o prodělané nemoci ve výše uvedeném smyslu, u něhož je rozhodná doba 180 dnů. Tato doba již ostatně žalobci stejně dávno uplynula (soud s ohledem na § 81 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje na základě aktuálního stavu věci).
19. Žalovaný tak jednoduše nemůže být nečinný, neboť zde neexistuje žádný právní podklad, na základě něhož by uznával protilátky, resp. byl povinen o tom vydat potvrzení. Vzhledem k tomu, že ve věci neběží ani žádné řízení, nepřichází v úvahu ani rozhodování o tom, že takové potvrzení nelze vydat. Byl to ostatně sám žalobce, kdo jím požadované potvrzení označil za úkon podle části čtvrté správního řádu. V takovém případě se ovšem nevede žádné řízení a o žádosti se nerozhoduje správním rozhodnutím. Pokud jsou podmínky pro vydání potvrzení (osvědčení) či jiného úkonu splněny, správní orgán jej vydá. Ty ovšem vzhledem ke všemu shora uvedenému v tomto případě splněny nejsou.
20. Pro úplnost lze dodat, že pouze, pokud o to osoba požádá, je správní orgán podle § 155 odst. 3 správního řádu povinen zaslat písemné vyrozumění a sdělit důvody nevyhovění žádosti. Toto sdělení ovšem není rozhodnutím a jeho vydání se nelze domáhat nečinnostní žalobou. Soud přitom nepopírá, že žalovaný pochybil, pokud nejpozději v návaznosti na podání stížnosti (kterou jistě bylo možné vyložit i jako žádost o sdělení důvodu pro nevydání potvrzení) nesdělil žalobci důvody, proč potvrzení vydat nemůže, nicméně tato skutečnost nemá z hlediska podání nečinnostní žaloby žádnou relevanci. Jak soud předestřel již výše, v případě žaloby požadující vydání osvědčení je nutné posuzovat nejen vlastní nečinnost správního orgánu, ale i skutečnost, zda má žalobce vůbec nárok na vydání osvědčení o určitém obsahu. Soud zde nerozhoduje o tom, že by měl správní orgán případně sdělit důvody, proč žádosti nevyhověl, ale toliko o uložení povinnosti osvědčení vydat.
21. S ohledem na vše výše uvedené soud zároveň neshledal důvody žalobce o nesprávnosti jeho právního posouzení poučit a dát mu prostor k úpravě žaloby. Jeho žaloba, tak jak byla podána, byla věcně projednatelná, toliko nemohla být důvodná. Vydání potvrzení o bezinfekčnosti na základě hladiny protilátek se nadto dle aktuálního stavu nelze domáhat žádnou cestou, v úvahu tedy nepřipadá ani cesta zásahové žaloby. Rovněž proti případnému sdělení podle § 155 odst. 3 správního řádu se pak nelze samostatně bránit, ale je nutné se domáhat vydání osvědčení cestou nečinnostní žaloby (viz výše), jež je ovšem v projednávané věci zapovězena. V této souvislosti soud pro pořádek zdůrazňuje, že žalobce se snažil domoci

věcného výstupu – potvrzení o bezinfekčnosti, pochybení neshledával primárně v tom, že žalovaný na jeho žádost, resp. stížnost nijak nereagoval. Pokud by snad žalobce shledával nezákonný postup v samotné absenci reakce žalovaného a v tomto směru dovozoval možný nezákonný zásah, nic mu nebrání proti absenci reakce (trvající nečinnosti) podat samostatnou zásahovou žalobu. Procesní paternalismus připomínaný např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, však jistě nemůže jít tak daleko, aby soud v rozporu s dispoziční zásadou v nyní projednávané věci za žalobce domýšlel, že vlastně chce žalovat jiný „zásah“ správního orgánu, než to, čeho se v žalobě fakticky domáhá.

IV. Závěr a náklady řízení

22. S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Městský soud v Praze uzavírá, že žalobu neshledal důvodnou, a proto ji podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
23. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Žalobce ve věci úspěšný nebyl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nad rámec jeho běžné administrativní agendy žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. prosince 2021

Mgr. Aleš Sabol v. r.

předseda senátu