



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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: **nezl. V. Z.**, zastoupený zákonnou zástupkyní Mgr. V. Z., Ph.D., zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh na vyslovení nezákonnosti mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN, **se z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Napadené mimořádné opatření

[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, 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] Mimořádné opatření odpůrce nejprve změnil mimořádným opatřením ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN. Přezkoumávané mimořádné opatření bylo následně výslovně zrušeno mimořádným opatřením ze dne 6. 12. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-30/MIN/KAN.

II. Podstatný obsah návrhu a vyjádření odpůrce

[3] Navrhovatel brojí proti tomu, že jako dítě má od jara 2020 zničený život, nesmí se vzdělávat ve škole, nesmí chodit do kolektivu, nesměl se řadu měsíců pravidelně věnovat judu. Nemůže svobodně chodit do bazénu, aby se zlepšoval v plavání, nemůže jít do kina, nemohl po určitou dobu chodit dokonce ani do knihovny. Po čase mu sice exekutiva vrátila některá základní práva, ale s podmínkou neustálého stresujícího testování, které odmítá a je pro něj velmi nepříjemné. Napadené opatření zasahuje do jeho práv, neboť bez toho, aby se neustále podroboval testování v krátkých intervalech, nemůže navštívit kino, restauraci, plovárnu, jít na bowling ani jet na akci typu letní tábor. Při své nadprůměrné inteligenci se s nelogickými zákazy velmi těžce vyrovnává, byť je mu teprve jedenáct let. Rok a půl vězení je pro malé dítě velmi dlouhá doba, desetina jeho života, a jakékoliv prodlužování tohoto bizarního stavu společnosti jej ohrožuje i do budoucna, neboť už dnes je zřejmé, že vznikl obří státní dluh, neřešitelný deficit státního rozpočtu a je pravděpodobné, že jeho generace ponese na bedrech nejen psychické dopady nynějších aktivit exekutivy, ale i finanční krizi, která je spolu s inflací nevyhnutelná. Navrhovatel je tak ohrožen nejen na zdraví v důsledku chybějící lékařské péče, ale i tím, že děti z jeho generace budou poškozeny téměř dvěma lety chybějícího vzdělání a rozpadem vzdělávacího systému.

[4] Jako dítěte se ho netýká, zda jemu naprosto cizí lidé pečují nebo nepečují o své zdraví, ale přesto je i on kvůli hospitalizacím a úmrtím velmi starých nebo velmi nemocných lidí omezen na všech svých základních právech. Z médií i navrhovatel jako dítě pochopil, že jediným řešením je nařídít praktickým lékařům mimořádným opatřením, aby u pacientů, kteří mají pozitivní test na přítomnost viru SARS-CoV-2, symptomy nemoci COVID-19 či pouze byli v kontaktu s pozitivně testovaným, okamžitě a bez prodlení nařizovali léčbu monoklonálními látkami. Díky tomu již nedojde k tomu, že budou navrhovatelova práva nesmyslně omezována. Mimořádné opatření je tudíž nepřiměřené. Namísto povinnosti praktických lékařů zajistit léčbu pro své pacienty prostřednictvím jejich včasného odeslání na dvě hodiny do nemocnice na infúzi, zcela zásadně, drsně a tvrdě omezuje život navrhovatele a ohrožuje jeho budoucnost nedostatkem, bídou, hladem a zničenou ekonomikou. Navrhovatel se proto domnívá, že by měl Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) napadené opatření jako celek zrušit pro nepřiměřenost, tedy v pátém kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z tohoto důvodu je úkolem i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Pouze subsidiárně namítá také to, že dané opatření není z hlediska namítaného zásahu odůvodněno. Následně zaslal soudu také několik rozhovorů z médií a informací o dostupnosti léčby onemocnění COVID-19.

[5] Odpůrce zpochybnil aktivní procesní legitimaci navrhovatele, který napadá mimořádné opatření v celém rozsahu, aniž by uvedl, jak jednotlivá opatření zasahují do jeho veřejných subjektivních práv. Odpůrce navíc ve skutečnosti navrhovateli nic nezakazuje, pouze některé jeho aktivity podmiňuje splněním podmínek. Krom toho považuje návrh za nedůvodný. Citáty použité v návrhu je potřeba zasadit do širšího kontextu, ze kterého byly navrhovatelem hrubě vytrženy. Odpůrce upozorňuje na skutečnost, že napadené opatření má za cíl zamezit nekontrolovatelnému šíření onemocnění COVID-19. Infekce COVID-19 je velmi nakažlivá a v případě, že by nebyla přijata žádná opatření, hrozilo by úmrtí desítek tisíc lidí. Podání monoklonálních protilátek

pokračování

v případě, že je již osoba nakažená, je vhodným prostředkem k tomu, aby se předešlo těžkému průběhu onemocnění. Nicméně monoklonální látky jsou určeny pro osoby starší 65 let a pro ohrožené skupiny obyvatel. Je nesmyslné tvrdit, že v případě, že je zde možnost podat pacientovi monoklonální látky, je možné zrušit veškerá opatření, a už vůbec z toho nelze vyvozovat nepřiměřenost napadeného opatření. Cílem odpůrce je předejít tomu, aby se lidé nakazili. Pokud by došlo k explozivnímu šíření onemocnění COVID-19, nebylo by možné podat každému nakaženému jedinci monoklonální látky, které nejsou zázračným univerzálním lékem proti onemocnění COVID-19, ale mohou pouze zabránit zhoršení nemoci, pokud jsou podány včas.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud napadenou část mimořádného opatření přezkoumal podle § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), ve spojení s § 101a až 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zrušení napadeného mimořádného opatření není překážkou rozhodnutí ve věci, a to s ohledem na § 13 odst. 4 pandemického zákona. Navrhovatel již v návrhu uvedl, že v případě zrušení napadeného opatření se domáhá vyslovení jeho nezákonnosti. Proto byly splněny podmínky, aby NSS pokračoval v řízení (srov. rozsudek ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, č. 4187/2021 Sb. NSS).

[7] O věci NSS rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť odpůrce s tímto postupem výslovně souhlasil. U navrhovatele NSS postupoval podle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle níž se má za to, že i jeho souhlas byl udělen, když nereagoval na výzvu obsahující poučení o tomto postupu. Současně nebylo nezbytné pro rozhodnutí věci provádět během ústního jednání dokazování. Navrhovatel sice poukázal na různé rozhovory a další obecné informace z internetu, ovšem samotný důkazní návrh nelze považovat za nesouhlas s upuštěním od ústního jednání (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Navíc jimi nebylo potřeba dokazovat, neboť už v bodě 63 rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 Ao 22/2021 - 183, NSS konstatoval, že články na zpravodajských webech nelze považovat za relevantní podklady schopné zpochybnit odbornou povahu odpůrcem vyslovených závěrů.

III. a) Aktivní procesní legitimace navrhovatele

[8] 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) s. ř. s.

[9] 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 č. j. 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 č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, bod 34). 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 č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, především body 31, 36 a 41).

[10] Navrhovatel svoji aktivní procesní legitimaci odvíjí od toho, že jej mimořádné opatření omezuje. Zdůrazňuje zejména celkový dopad mimořádného opatření na jeho dětství. Je to zjevné například z bodu 5 návrhu, v němž si povzdechl, že „*od jara 2020 má zničený život a nemůže prakticky žít*“; v bodě 6 návrhu uvedl, že právě provedený výčet omezení je pouze demonstrativní: „*Výčet všeho, co je zakázané, by byl na dlouhé lokte a není třeba zde uvádět další aktivity, protože odpůrci i soudu je velmi dobře známo, které oblasti života mnohdy nezákonná opatření ministerstva zdravotnictví (...) zasáhla.*“ V bodě 10 pak shrnul: „*Rok a půl vězení je pro malé dítě velmi dlouhá doba, desetina jeho života a jakékoliv prodlužování tohoto bizarního stavu společnosti ohrožuje žalobce i do budoucna, neboť už dnes je zřejmé, že vznikl obří státní dluh, deficit státního rozpočtu je už teď neřešitelný a je pravděpodobné, že generace žalobce ponese na bedrech nejen psychické dopady řádění exekutivy během covidu, ale i finanční krizi, která je spolu s inflací nevyhnutelná.*“ Krom toho ale konkrétněji uvádí, že nemůže svobodně chodit do bazénu, nemůže jít do kina, nemohl po určitou dobu chodit do knihovny. Odpůrce poukazuje na to, že nejde o zakazy, nýbrž pouze o omezení. To však samo o sobě nemění nic na tom, že tato omezení mohou zasahovat do veřejných subjektivních práv navrhovatele, a jeho aktivní procesní legitimace je tedy dána.

III. b) Posouzení důvodnosti návrhu

[11] Navrhovatel se domáhá konstatování nepřiměřenosti mimořádného opatření ve smyslu pátého kroku tzv. algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, který NSS vymezil v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS, v následujících pěti krocích: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy); 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem – hmotným právem; a konečně 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (podrobněji viz níže). V této podobě se algoritmus uplatňoval do novely § 101d odst. 1 s. ř. s., která s účinností od 1. 1. 2012 stanovila vázanost soudu důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Od účinnosti novely soud aplikuje celý algoritmus jen v případě, že navrhovatel uplatní námitky spadající do každého z kroků (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, bod 22).

pokračování

[12] Navrhovatelova zcela obecná argumentace nemůže úspěšně zpochybnit zákonnost či přiměřenost napadeného mimořádného opatření. Jde o situaci podobnou té, kterou NSS posuzoval v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 7 Ao 21/2021 - 46, v jehož bodě 26 uvedl: „Většina jednotlivých námitek zcela postrádá jakékoliv konkrétní vazby na situaci navrhovatelky. Kvalita návrhu má však s ohledem na výše uvedené limity soudního přezkumu dopad na jeho posouzení, neboť, jak bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud může rozhodovat jen o skutečném zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatelky. Zatímco pro posouzení aktivní procesní legitimace při podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy postačí uplatnit konsekventní logická tvrzení o možnosti dotčení veřejných subjektivních práv, aby byl následně návrh rovněž věcně úspěšný, je nutné prokázat, že k takovému dotčení skutečně došlo. Právě toto posouzení totiž představuje věcný přezkum opatření obecné povahy, k němuž nelze dost dobře přistoupit na základě návrhových tvrzení vztahujících se výhradně k obecným účinkům mimořádného opatření, a nikoli k přímému bezprostřednímu faktickému zásahu do práv navrhovatelky. Soud totiž není povolán k tomu, aby v abstraktní rovině posuzoval povahu nástroje zvoleného odpůrcem k potlačování či předcházení epidemie, ale aby ochránil práva těch, kteří důvodně tvrdí, že byla dotčena nezákonným aktem veřejné správy.“

[13] Totožný nedostatek lze vytknout i nynějšímu návrhu. Navrhovatel pouze zcela obecně namítá, že omezení obsažená v mimořádném opatření mu zasahují do života, omezují jej a jsou nepřiměřená, neboť mají chránit staré a nemocné lidi, které by podle jeho názoru bylo možno ochránit léčbou monoklonálními látkami až ve chvíli, kdy se případně nakazí nemocí COVID-19. Zcela obecně také uvádí, že tato podle něj nepřiměřená omezení jeho života nejsou dostatečně odůvodněna.

[14] Na základě takto obecného tvrzení ovšem nelze označit mimořádné opatření za nepřiměřené ve smyslu testu proporcionality. Navrhovatel nezpochybňuje ve smyslu prvního kroku testu proporcionality vhodnost mimořádného opatření k dosažení daného cíle, tedy ochrany společnosti, nýbrž nezbytnost mimořádného opatření ve smyslu jeho druhého kroku. Nabízí totiž alternativní řešení, které by do jeho života, respektive obecně do života dětí či mladých lidí, zasahovalo méně než napadené mimořádné opatření.

[15] Nejvyšší správní soud však již ve své dřívější judikatuře odmítl, že by bylo možno pandemická opatření označit za nepřiměřená jen na základě tvrzení, že ve snaze ochránit zejména starší či nemocné obyvatele omezuje všechny, včetně mladých, jako je navrhovatel. Konkrétně v bodech 35 a 36 usnesení ze dne 4. 11. 2021, č. j. 2 Ao 15/2021 - 94, připomněl, že „úkolem soudu není posuzovat, zda by jinak nastavené opatření mohlo v tom či onom ohledu účinkovat lépe nebo vadit méně, to je prostor vyhrazený veřejné správě. Rolí soudu zůstává toliko zhodnotit, zda není napadené opatření z pohledu návrhových bodů nezákonné. Autonomní soudní hodnocení, zda jsou jiné, méně invazivní prostředky potlačování epidemie srovnatelně účinné, musí reflektovat institucionální limity soudního přezkumu mimořádných opatření. Použitelných nástrojů veřejné politiky a jejich kombinací je nepřeberné množství, jsou vzájemně provázané, jejich účinky nelze vždy spolehlivě předvídat, a proto je k takovému hodnocení nezbytně nutné přistupovat se zvýšenou mírou zdrženlivosti. Primární chráněnou skupinu Nejvyšší správní soud vymezil jako zranitelné členy společnosti obrožené pandemií onemocnění covid-19 na svém právu na život a právu na ochranu zdraví; ochrana těchto základních práv je ostatně povinností, resp. pozitivním závazkem státu (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Německa ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. 1 BvR 1027/20; k pozitivním závazkům srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39).“

[16] S totožným zdůvodněním je namístě nynější návrh zamítnout. Není úkolem NSS, aby na základě zcela obecného návrhu navrhovatele předepisoval odpůrci, že má namísto omezujících opatření bojovat s pandemií COVID-19 raději tím, že bude řešit až její následky, tedy že bude léčit osoby, které se již nakazí, a to konkrétní léčbou, kterou by preferoval navrhovatel.

[17] Ze stejného důvodu není důvodná ani výtku, že odpůrce své mimořádné opatření dostatečně neodůvodnil. Obecnému zdůvodnění postupu odpůrce je věnována celá obecná část odůvodnění mimořádného opatření na stranách 9 až 20 a navrhovatel neuvádí proti tomuto odůvodnění žádnou konkrétní výtku.

[18] Argumentace k obecné nevhodnosti zvoleného postupu v boji proti pandemii a k jeho důsledkům na státní rozpočet a budoucí státní dluh pak má spíše povahu tzv. *actio popularis*, jejichž přezkum zákon nepřipouští. Soudy ve správním soudnictví jsou totiž povolány k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z výše uvedených důvodů NSS návrh zamítl podle § 101d odst. 2, věty druhé, s. ř. s.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první s. ř. s., podle které 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. Navrhovatel se svým návrhem neuspěl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce měl ve věci úspěch, proto by mu soud mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti navrhovateli, avšak žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti mu nevznikly, a proto je soud nepřiznává.

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

V Brně dne 3. února 2022

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu