

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **J. M.**, zast. Mgr. Kateřinou Všetíčkovou, advokátkou, se sídlem Kladská 1489/5, Praha 2, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce ze dne 18. 11. 2021, č. j. MZDR 14598/2021-3/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovené zástupkyni navrhovatele advokátce Mgr. Kateřině Všetíčkové **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ve výši 13.600 Kč. Tato částka bude zástupkyni navrhovatele vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení. Náklady právního zastoupení navrhovatele nese stát.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

[1] Navrhovatel se návrhem ze dne 25. 11. 2021, který byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen o pět dní později, domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 18. 11. 2021, č. j. MZDR 14598/2021-3/MIN/KAN, v části, v níž bylo k ochraně obyvatelstva před dalším rozšířením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 2 odst. 2 písm. h) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), nařízeno s účinností ode dne 22. 11. 2021 od 00:00 hod. do odvolání omezení návštěv odsouzených ve věznicích uskutečňovaných podle § 19 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody

a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“), tak, že

1. osoba může vykonat návštěvu za podmínky, že po dobu návštěvy používá ochranný prostředek dýchacích cest (nos, ústa), kterým je respirátor nebo obdobný prostředek (vždy bez výdechového ventilu) naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek), včetně filtrační účinnosti alespoň 94 % dle příslušných norem, s výjimkami z této povinnosti podle mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví o ochraně dýchacích cest, a při dodržení dalších stanovených režimových opatření,
2. návštěvu může vykonat pouze osoba, která nevykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19, a při vstupu doloží, že splňuje následující podmínky:
 - a) osoba byla očkována proti onemocnění covid-19 a doloží národním certifikátem o provedeném očkování nebo certifikátem o provedeném očkování vydávaným podle nařízení Evropské unie o digitálním certifikátu EU COVID1, za podmínky, že uplynulo nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu; za národní certifikát o provedeném očkování se považuje písemné potvrzení vydané alespoň v anglickém jazyce oprávněnou osobou působící v třetí zemi, jehož vzor je zveřejněn v seznamu uznaných národních certifikátů na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví; písemné potvrzení musí obsahovat údaje o očkované osobě, podanému typu vakcíny, datu podání vakcíny, identifikaci osoby, která potvrzení vydala, a tyto údaje musí být možné ověřit dálkovým přístupem přímo z písemného potvrzení, za předpokladu, že očkování bylo provedeno
 - i) léčivým přípravkem obsahujícím očkovací látku proti covid-19, kterému byla udělena registrace podle nařízení (ES) č. 726/2004, nebo
 - ii) léčivým přípravkem, jehož výroba je v souladu s patentem léčivého přípravku podle bodu i), pokud je tento léčivý přípravek zároveň schválen Světovou zdravotnickou organizací pro nouzové použití; nebo
 - b) osoba prodělala laboratorně potvrzené onemocnění covid-19, uplynula u ní doba nařízené izolace a od prvního pozitivního rychlého antigenního testu (RAT) na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 nebo RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 180 dní, nebo
 - c) osoba absolvovala nejdéle před 72 hodinami RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS CoV-2 s negativním výsledkem;

povinnost doložit splnění podmínek podle bodu 2 písm. a), b), nebo c) se nevztahuje na děti do dovršení 12 let věku, osoby vykonávající návštěvu podle § 14 odst. 9 a 10 nebo § 28 odst. 2 zákona č. 293/1993 Sb., § 10 odst. 2 zákona č. 129/2008 Sb. nebo § 144 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. a návštěvu úřední osoby; osobám, které při vstupu neprokáží splnění podmínek podle bodu 2 písm. a), b) nebo c), a osobám, které odmítnou nosit ochranu dýchacích cest podle bodu 1, aniž by se na ně vztahovala výjimka podle mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví o ochraně dýchacích cest, ředitel vazební věznice, věznice, ústavu pro výkon zabezpečovací detence nebo ředitel Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra organizačním opatřením návštěvu neumožní.

pokračování

[2] Navrhovatel v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy namítl, že tato v ní stanovená povinnost jej omezuje nad nutnou mez, neboť v nedávné době prodělal nemoc Covid-19 a navíc ukončil celý cyklus očkování proti ní, v důsledku čehož u něho nastaly zdravotní komplikace. Ty stejně jako značné nepohodlí by přitom při dodržování uvedeného mimořádného opatření mohly být způsobeny i dalším osobám, které jej navštíví ve výkonu trestu odnětí svobody. Navíc při prokázané bezinfekčnosti jeho a dalších osob je nelogické a absurdní takto omezovat návštěvy ve věznicích.

[3] V doplnění návrhu sepsaném ustanovenou zástupkyní se uvádí, že se jí nepodařilo dohledat, zda napadené mimořádné opatření bylo vydáno s předchozím souhlasem vlády České republiky podle § 3 odst. 3 pandemického zákona. Dále navrhovatel znovu zdůraznil prakticky nulové riziko nákazy u vězňů, kteří onemocněli Covid-19 prodělali, případně byli plně naočkováni, v rámci návštěv jsou umístěni za ochranným sklem a mají stále nasazenu ochranu dýchacích cest, což mimořádné opatření odpůrce nezohledňuje a místo toho stanoví přehnaně paušalizované podmínky pro návštěvy odsouzených ve věznicích. V tomto směru je zapotřebí zdůraznit, že osoby, které v režimu § 19 zákona o výkonu trestu odnětí svobody odsouzené navštěvují, jsou většinou osoby blízké. Přitom zejména jejich rodiče a prarodiče jsou většinou staršího věku a minimálně z emočního hlediska nezvládají tyto návštěvy dobře. Pokud navíc na základě napadeného opatření obecné povahy musí mít ochranu dýchacích cest, dodržovat další režimová opatření a prokázat očkování, případně prodělání nemoci Covid-19, mohou je tyto podmínky od návštěv ve věznicích odradit, což má za následek porušení ústavně zaručených práv vězňů na respektování jejich soukromého a rodinného života.

[4] Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení části opatření obecné povahy navrhl jeho odmítnutí kvůli nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele. Ten totiž napadá podmínky, za jakých jsou osoby oprávněny vykonat návštěvu ve věznicích, mezi něž však navrhovatel nepatří, neboť sám je ve výkonu trestu odnětí svobody. K tomu, aby byl navrhovatel v dané věci aktivně procesně legitimován, by musela mít předmětná úprava přímý a nezprostředkovaný vliv na jeho práva, jak vyplývá například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 8 Ao 8/2021. Tato podmínka však nebyla splněna. Dále odpůrce zdůraznil, že napadené mimořádné opatření bylo vydáno s předchozím souhlasem vlády České republiky. Konkrétně se jedná o její usnesení č. 1031 ze dne 18. 11. 2021, které odpůrce k vyjádření připojil.

[5] K tomuto vyjádření odpůrce podal navrhovatel repliku sepsanou jeho zástupkyní, v níž se uvádí, že rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 8/2021 se na posuzovaný případ nedá vztáhnout, neboť nelze srovnávat vztah vlastníka a nájemce pozemku se vztahem odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody a osoby jej navštěvující. Pokud se Nejvyšší správní soud s argumentací o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele ztotožní, pak připustí, že absolutní práva osob navštěvujících odsouzené ve výkonu trestu odnětí svobody se dají postavit na roveň právům relativním, což by bylo v rozporu s Listinou základních práv a svobod, mezinárodními úmluvami o ochraně základních lidských práv a svobod a rezolucí Hospodářské a sociální rady o přijetí Standardních minimálních pravidel OSN pro zacházení s vězni z roku 1957, která

stanovuje právo odsouzených komunikovat a setkávat se s blízkými. Napadenou částí opatření obecné povahy tak bylo přímo a nezprostředkovaně dotčeno i právo navrhovatele na respektování soukromého a rodinného života, a proto je bez dalšího aktivně legitimován k podání návrhu na její zrušení.

[6] Repliku k vyjádření odpůrce sepsal také vlastnoručně navrhovatel. V ní uvedl, že nárok na návštěvu ve věznici vzniká na základě jeho žádosti, a pokud by ji nepodal, nemohly by jej blízké osoby navštívit, i kdyby o to požádaly a k věznici přijely. K prokázání tohoto tvrzení navrhovatel připojil tiskopis žádosti o návštěvu a zdůraznil, že pokud ji sám iniciuje, pak jej napadená část opatření obecné povahy omezuje nad nutnou mez a tvrzení odpůrce o nedostatku jeho aktivní procesní legitimace nelze akceptovat.

[7] Následně Nejvyšší správní soud zjistil, že napadené mimořádné opatření odpůrce ze dne 18. 11. 2021, č. j. MZDR 14598/2021-3/MIN/KAN, bylo s účinností ode dne 27. 1. 2022 od 00:00 hodin zrušeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 26. 1. 2022, č. j. MZDR 2901/2022-1/MIN/KAN, jež upravuje nové podmínky pro návštěvy odsouzených ve věznicích. Proto vyzval navrhovatele, aby sdělil, zda na návrhu trvá, nebo zda navrhuje postup podle § 13 odst. 4 pandemického zákona. Ten ve vyjádření ze dne 30. 1. 2022 navrhl, aby soud vyslovil, že napadená část opatření obecné povahy byla v rozporu se zákonem.

II. Posouzení návrhu

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat otázkou navrhovatelovy aktivní procesní legitimace, která je předmětem sporu mezi účastníky řízení. Ostatně bez splnění této podmínky řízení by se návrhem na zrušení napadené části opatření obecné povahy nemohl věcně zabývat a byl by povinen jej odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), i kdyby odpůrce nezpochybnil legitimaci navrhovatele a ten neuváděl argumenty na její podporu.

[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 (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34; ve vztahu k mimořádným opatřením odpůrce například rozsudek ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, bod 34). Zda je takové dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze, předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním napadeným opatřením obecné povahy (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, bod 34).

pokračování

[10] Zároveň je nutné, aby měla napadená regulace přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatele. Soudy ve správním soudnictví jsou totiž povolány pouze k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), přičemž 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 přímo dotýká jeho subjektivních práv (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, body 31, 36 a 41). Ve vztahu k mimořádným opatřením nařízeným podle pandemického zákona to znamená, že například 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, body 20 a 21). Proto také Nejvyšší správní soud shledal nedostatek aktivní procesní legitimace provozovatelky herny a kasina ve vztahu k ustanovení tehdy platného mimořádného opatření, které zakazovalo vstup do těchto zařízení zákazníkovi, který nesplňoval stanovené předpoklady spočívající v očkování proti onemocnění Covid-19, jeho prodělání v určité době nebo absolvování testu na přítomnost viru SARS CoV-2 s negativním výsledkem za současného nevykazování klinických příznaků nemoci. Provozovatelce totiž touto částí opatření obecné povahy nebyla uložena žádná povinnost, a to ani kontrolovat splnění předpokladů pro vstup do heren a kasin či přítomnosti zákazníka v jejich prostorách zabránit. Zákazník byl sice omezen v přístupu k uvedeným službám, nicméně provozovatelka za něj nemohla dosáhnout vyslovení nezákonnosti mimořádným opatřením stanoveného omezení, neboť mezi regulací činnosti zákazníka a právní sférou provozovatelky přímý a nezprostředkovaný vztah bez dalšího neexistoval. Provozovatelce totiž nebyla uložena žádná povinnost, kterou by mohl porušit, a proto ani nemohla být v tomto ohledu postižena (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2021, č. j. 9 Ao 17/2021 - 45, body 12 až 17).

[11] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom rozdílu mezi vstupem zákazníků do provozoven stravovacích služeb, hudebních, tanečních, herních a podobných společenských klubů a diskoték, heren a kasin, který byl regulován mimořádným opatřením posuzovaným v jeho předchozím rozsudku č. j. 9 Ao 17/2021 - 45, a návštěvami odsouzených ve věznicích, jež byly omezeny napadeným opatřením obecné povahy. Nicméně ani jeho předmětná část se nedotýkala právní sféry navrhovatele, neboť mu neukládala žádné povinnosti a jen stanovila podmínky pro vykonání návštěv ve věznici ve vztahu k osobám, které se s odsouzeným chtěli setkat v jejích prostorách a které jsou obdobné povahy jako v citovaném judikátu. Toto omezení návštěv ve věznici tedy nemělo přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatele potřebný pro jeho aktivní procesní legitimaci v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

[12] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani poukaz navrhovatele na skutečnosti, že návštěvy ve věznicích jsou iniciovány na základě žádosti odsouzeného a že omezení upravené napadenou částí mimořádného opatření mohla odradit zejména nejbližší příbuzné od jejich vykonání, které představuje naplnění ústavního práva vězňů na ochranu soukromého a rodinného života. Jak již totiž bylo zmíněno, podmínky pro realizaci

návštěv ve věznicích se podle obsahu příslušné části opatření obecné povahy vůbec netýkaly odsouzených, nýbrž výhradně jejich potencionálních návštěvníků, kteří toliko byli legitimováni k podání návrhu na její zrušení. Ve vztahu k právům navrhovatele se tak jednalo pouze o vztah nepřímý a zprostředkovaný, který nemohl založit jeho aktivní procesní legitimaci v dané věci. Navíc navrhovatel v průběhu soudního řízení ani netvrdil, natož aby prokázal, že by v důsledku napadené části mimořádného opatření mohla být zmařena či ohrožena nějaká konkrétní návštěva jeho blízkých ve věznici, ve které vykonával trest odnětí svobody. Toliko v hypotetické a obecné rovině zmínil, že by taková situace mohla nastat, aniž v tomto směru uvedl jedinou konkrétní skutečnost. Při nedostatku navrhovatelových plausibilních tvrzení tedy není možné z ničeho usuzovat ani na nepřímé dotčení jeho právní sféry napadenou částí opatření obecné povahy.

III. Závěr a náklady řízení

[13] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele ve vztahu k napadené části opatření obecné povahy, a proto jeho návrh podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Za této situace se nemohl k námitkám zabývat zákonností předmětné části mimořádného opatření ani otázkou udělení předchozího souhlasu vlády České republiky s jeho vydáním.

[14] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 3 větu první s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

[15] Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2021, č. j. 4 Ao 8/2021 - 15, byla navrhovateli ustanovena zástupkyní advokátka Mgr. Kateřina Všetíčková, jejíž odměnu a hotové výdaje za zastupování navrhovatele platí stát, jak vyplývá z § 35 odst. 10 s. ř. s. Odměna za zastupování advokátkou byla určena podle § 11 odst. 1 písm. b), d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to za čtyři úkony právní služby poskytnuté navrhovateli v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy (první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení, doplnění návrhu, podání repliky k vyjádření odpůrce a vyjádření k dotazu soudu) po 3.100 Kč, tedy v celkové výši 12.400 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za každý z uvedených čtyř úkonů, což je celkem 1.200 Kč. Odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy v celkové výši 13.600 Kč bude ustanovené zástupkyni vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. února 2022

pokračování

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu