

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci navrhovatele: **J. T.**, zast. Mgr. Jaroslavem Kubou, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 20. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN, v rozsahu čl. I bodu 2 písm. b), bodu 3 písm. b), bodu 4 písm. c), bodu 5 písm. c) odrážka iii), bodu 6 písm. b), bodu 8 písm. a), bodu 9 písm. a), bodu 10 písm. a), bodu 13 písm. a), bodu 14 písm. b) a bodu 17,

t a k t o :

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 20. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN, **se** v části týkající se čl. I bodu 3 písm. b) ve slovech „nebo, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nesplňuje podmínky stanovené v bodu I/17; provozovatelům uvedených provozoven se nařizuje u osoby, která musí splňovat podmínky podle bodu I/17, splnění těchto podmínek kontrolovat při vstupu do prostor nebo v případě, že kontrolu při vstupu neumožňují provozní podmínky provozovatele, nejpozději před poskytnutím služby; osobě se nařizuje provozovateli splnění podmínek podle bodu I/17 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/17 při vstupu neprokáže, zakazuje se provozovateli takovou osobu vpustit do prostor provozovny; pokud ke kontrole dochází před poskytnutím služby, provozovateli se zakazuje poskytnout takové osobě službu; tyto podmínky se nevztahují na provozovny stravovacích služeb, které neslouží pro veřejnost, a na prodej jídla s sebou s tím, že osobě se zakazuje takto zakoupené jídlo konzumovat ve vnitřních i vnějších prostorech provozovny“ a čl. I bodu 6 písm. b) ve slovech „nebo, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nesplňuje podmínky stanovené v bodu I/17, není-li dále uvedeno jinak“ **o d m í t á**.
- II. Ve zbylé části **se** návrh **o d m í t á** pro zjevnou neopodstatněnost.
- III. Navrhovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným dne 22. 11. 2021 u Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) domáhal zrušení, případně deklarace nezákonnosti čl. I bodu 2 písm. b), bodu 3 písm. b), bodu 4 písm. c), bodu 5 písm. c) odrážka iii), bodu 6 písm. b), bodu 8 písm. a), bodu 9 písm. a), bodu 10 písm. a), bodu 13 písm. a), bodu 14 písm. b) a bodu 17 mimořádného opatření odpůrce ze dne 20. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření“). Toto opatření bylo vydáno k ochraně obyvatelstva před dalším rozšířením onemocnění covid-19 na základě § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), a § 2 odst. 2 písm. b) až e) a písm. i) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, v rozhodném znění (dále „pandemický zákon“).

[2] Mimořádné opatření stanovilo s účinností od 22. 11. 2021 od 00:00 hod. podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor a pro účast na hromadných akcích nebo na jiných činnostech; jednou z nich bylo naplnění požadavku tzv. bezinfekčnosti dle čl. I bodu 17 mimořádného opatření. Ten vyžadoval a) absolvování RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem nejdéle před 72 hodinami, jde-li o i) osobu do dovršení 18 let věku, ii) osobu, která se nemůže podrobit očkování proti onemocnění covid-19 pro kontraindikaci, nebo iii) osobu tzv. rozočkovanou; b) uplynutí nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu schváleným léčivým přípravkem; nebo c) prodělání laboratorně potvrzeného onemocnění covid-19, jestliže uplynula doba izolace a od prvního pozitivního testu neuplynulo více než 180 dní.

[3] Napadené opatření bylo zrušeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 26. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-29/MIN/KAN, a to s účinností od 26. 11. 2021 od 18:00 hodin.

II. Návrh a vyjádření k němu

II. 1 Návrh na zrušení mimořádného opatření

[4] Navrhovatel uvádí, že nesplňuje žádnou z podmínek čl. I bodu 17, v důsledku čehož mu bylo zakázáno využívat služby a navštěvovat akce uvedené v čl. I bodech 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 13 a 14 mimořádného opatření. Musí saturovat jak své materiální (strava či holič), tak sociální a kulturní životní potřeby; ty jsou přitom v čase relativní, neboť se neomezují jen na „holé přežití“, nýbrž zahrnují i další statky nezbytné pro naplnění minimálního standardu smysluplného života, který je v dané společnosti obvyklý. Navrhovatel konstatuje, že se dne 22. 11. 2021 pokoušel využít služeb holiče a navštívit restauraci v místě svého bydliště, což mu bylo s poukazem na mimořádné opatření znemožněno.

[5] Odpůrce mylně dovozuje své zmocnění k vydání takřka všech omezení stanovených mimořádným opatřením současně jak z § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, tak z § 2 odst. 2 pandemického zákona. Adresátem omezení nebo stanovení podmínek provozu podle pandemického zákona však mohou být jen

pokračování

provozovatelé služeb, nikoliv osoby, které je chtějí využít; úpravu provozu služeb nelze stanovit zprostředkovaně prostřednictvím zákazů určených zákazníkům. Pandemický zákon tedy zmocnění k této regulaci neobsahuje. Ve vztahu k § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví navrhovatel poukazuje na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 11. 2021, č. j. 4 Ao 3/2021 - 117, dle něž nelze prostřednictvím tohoto ustanovení obcházet podmínku § 69 odst. 1 písm. b) téhož zákona, podle níž takové zakazy, omezení či uzavření musejí směřovat k omezení styku osob podezřelých z nákazy s ostatními; čl. I odst. 17 však necílí na omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy, jelikož řada dotčených osob by mohla prokázat, že nákazou netrpí.

[6] Navrhovatel dále namítá, že je mu napadeným opatřením fakticky znemožněno rozhodovat o podobě svého života, čímž je zasaženo do jeho osobní autonomie a tedy i lidské důstojnosti. Připouští, že základní právo jednotlivce může být omezeno, dostává-li se do kolize se základním právem jiného člověka, popřípadě s veřejným zájmem spočívajícím v kolektivní ochraně těchto práv širší množiny lidí. Takové omezení ovšem musí být způsobilé naplnit sledovaný legitimní cíl, a to za použití co nejméně invazivních prostředků; současně nesmí být diskriminační (tedy nedůvodně nakládat se srovnatelnými skupinami osob odlišným způsobem). Navrhovatel poukazuje na to, že deklarovaným cílem mimořádného opatření je ochrana obyvatelstva před dalším rozšířením onemocnění COVID-19; opatření je přitom vystavěno na předpokladu, že k šíření tohoto onemocnění dochází obzvláště při činnostech, které jsou předmětem jeho regulace. Nákazu ovšem šíří jen infekční jedinec; legitimním požadavkem proto může toliko být, aby se tyto činnosti konaly bez přítomnosti infikovaných osob. Omezování práv prokazatelně zdravých osob nemůže jakkoliv přispět k ochraně obyvatelstva před dalším rozšířením onemocnění COVID-19. Vzhledem k intenzitě zásahu do práv osob je nezbytné, aby byl předpoklad infekčnosti v každém jednotlivém případě prokázán, či alespoň velmi pravděpodobný. I kdyby navrhovatel přistoupil na to, že s ohledem na ochranu veřejného zdraví je možné tuto koncepci „obrátit“ (podmínit využívání služeb a účast na akcích prokázáním své „bezinfekčnosti“), musí být tato možnost co nejšířší a nejsnadněji přístupná. Navrhovateli však není umožněno prokázat, že je zdravý. Nelze se domnívat, že u osob, které mají negativní výsledek PCR-testu, může existovat různá míra pravděpodobnosti nákazy v závislosti na tom, zda patří do některé ze skupin osob dle čl. I bodu 17, či nikoliv. Skupina osob mladších 18 let představuje diskriminaci navrhovatele z důvodu věku (je mu 21 let); skupina osob, které se nemohou podrobit očkování pro kontraindikaci nebo jsou tzv. rozočkované, pak diskriminaci z důvodu zdravotního stavu. Navrhovatel upozorňuje, že dřívější mimořádná opatření umožňovala prokázat tzv. bezinfekčnost výsledkem PCR-testu; odpůrce rozumným způsobem neobjasnil, proč to nyní umožnil pouze u určitých skupin osob. Připouští, že mezi PCR-testem a obdržením jeho výsledku může dojít k nákaze, avšak tato skutečnost platila i dříve.

[7] Poukazuje taktéž na čl. I bod 7 mimořádného opatření, dle něž je negativní PCR-test dostatečný pro využití lázeňské rehabilitační péče, aniž by odpůrce objasnil, čím se tato činnost vymyká ostatním; účastní se jí přitom především osoby vyššího věku s přidruženými onemocněními, u nichž je výrazně vyšší riziko závažného průběhu v případě nákazy onemocněním covid-19. Bylo by tedy na místě vyžadovat vyšší míru jistoty ohledně toho, zda je dotyčný nakažen, či nikoliv.

[8] Navrhovatel uzavírá, že jej není možné nutit k tomu, aby se za účelem možnosti realizace svých základních práv nakazil onemocněním covid-19. Podstoupení očkování není povinností uloženou mu jakýmkoliv právním předpisem; není tedy bez dalšího možné omezovat jeho základní práva z důvodu, že tento zdravotní výkon nepodstoupil.

II. 2 Vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení mimořádného opatření

[9] Návrh dle odpůrce není důvodný. Soud má být při posuzování přiměřenosti opatření obecné povahy zdrženlivý (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010 - 73). Odpůrce nařizuje mimořádná opatření na základě dostupných znalostí a při vědomí, že nejsou dostatečné a přesné. Preferuje ochranu života a zdraví osob při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. V případě nejasnosti o šíření či vlastnostech koronaviru nelze spoléhat na to, že nastane optimističtější varianta. Přiměřenost opatření posuzuje tak, že zhodnotí současný stav šíření onemocnění covid-19 a na základě dostupných skutečností a při zohlednění aktuálních vědeckých znalostí odhadne riziko šíření tohoto onemocnění na zdraví a životy osob; při volbě vhodných opatření vybírá ta, která co nejvíce zpomalují šíření viru a zároveň nejméně dopadají na obyvatelstvo a práva osob.

[10] Odpůrce uvádí, že z § 2 odst. 2 pandemického zákona nelze dovodit, že by mimořádná opatření musela stanovovat podmínky pouze provozovatelům; dané ustanovení pojednává o povinných osobách obecně. Má za to, že dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví je oprávněn stanovit podmínky pro vstup osob do některých prostor nebo pro účast na některých činnostech; jedná se totiž o podmínky typově obdobné činnostem uvedeným v § 69 odst. 1 písm. a) až h) téhož zákona.

[11] Podmínku bezinfekčnosti zavedl s ohledem na princip předběžné opatrnosti za účelem minimalizace rizika přenosu viru v místech, kde se obvykle setkává větší počet lidí, kteří se navzájem neznají. Omezení stanovená napadeným opatřením výrazným způsobem snižují riziko, že se člověk nakazí. U očkovaných je dle dostupných vědeckých poznatků velmi nízké riziko reinfekce; klinické hodnocení vakcín proti onemocnění covid-19 prokázalo přibližně 95% účinnost v prevenci vzniku a také závažného rozvoje tohoto onemocnění u osob starších 16 let. K námitce diskriminace neočkovaných osob poukazuje odpůrce na nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03, či ze dne 20. 11. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 50/06, dle nichž aby bylo vůbec možné hovořit o diskriminaci, musí mít jednotlivé skupiny osob srovnatelné postavení. Osoby bez očkování a po prodělání nemoci přitom nejsou vůči očkovaným osobám v totožném postavení. Očkování v organismu vytváří nepříznivé podmínky pro replikaci viru; v případě, že je očkovaná osoba infikována, dojde u ní ke snížení pravděpodobnosti vzniku mutací viru, které jsou více přenositelné na další osoby. Pokud se v mimořádném opatření objevuje terminologie „bezinfekční“, je tím míněn stav, kdy možnost přenosu nového koronaviru od plně očkované osoby na ostatní významně klesá.

[12] Výjimky stanovené v čl. I bodu 17 mimořádného opatření jsou dle odpůrce naprosto legitimní. Osoby s kontraindikací nemohou ze zdravotních důvodů podstoupit očkování, tudíž podmínka tzv. bezinfekčnosti by pro ně byla nesplnitelná (možnost nechat se úmyslně nakazit odpůrce odmítá). Pro osoby do 18 let věku je výjimka stanovena proto,

pokračování

že očkování bylo v době vydání napadeného opatření schváleno pouze pro děti a mladistvé starší 12 let, navíc jim bylo očkování umožněno později než dospělým a jedná se o nezletilé osoby; části této věkové skupiny by bylo zcela znemožněno věnovat se zájmové činnosti, což by mělo negativní dopad na jejich osobní rozvoj. Výjimka pro tzv. rozočkované osoby pak byla stanovena s ohledem na skutečnost, že by pro ně bylo nerealizovatelné splnit podmínku bezinfekčnosti.

[13] Odpůrce vysvětluje, že došlo ke zhoršení epidemiologické situace, pročez muselo být pravidlo pro prokázání tzv. „bezinfekčnosti“ zpřísněno. Nechtěl jít cestou uzavírání celých segmentů společenského života, což by mělo za následek další významné dopady na celou společnost. Přistoupil proto k zúžení pojmu tzv. bezinfekčnosti pouze na osoby s dokončeným očkováním nebo prodělaným onemocněním; cílem bylo pokusit se omezit riziko přítomnosti infekční osoby a minimalizovat tak riziko šíření nákazy na další osoby. Negativně testovaná osoba sice znamená významně menší riziko v šíření infekce, nicméně na rozdíl od osoby očkované nemusí být dostatečně chráněna před nakažením. Význam očkování nelze zúžit pouze na prostředek k doložení tzv. bezinfekčnosti; jeho hlavní přínos je v tom, že při setkání naočkované osoby s nemocným člověkem je riziko nákazy přibližně 5x nižší než u neočkovaného jedince, který onemocnění dosud neprodělal. Navíc pokud k nákaze očkované osoby dojde, je tato méně infekční a současně se u ní zkracuje doba vylučování viru.

[14] Možnost testování při využití lázeňské rehabilitační péče byla zachována z důvodu charakteru dané služby, jelikož se jedná o poskytování zdravotních služeb. Jde o indikovanou péči, která by měla být zahájena v určitém čase, proto není vhodné, aby byla odkládána.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III. 1 Odpadnutí části předmětu řízení

[15] Nejvyšší správní soud již rozsudkem ze dne 20. 4. 2022, č. j. 2 Ao 22/2021 – 38, vyslovil na návrh jiného navrhovatele v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona, že napadené mimořádné opatření bylo v části čl. I bodu 3 písm. b) ve slovech „nebo, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nesplňuje podmínky stanovené v bodu I/17; provozovatelům uvedených provozoven se nařizuje u osoby, která musí splňovat podmínky podle bodu I/17, splnění těchto podmínek kontrolovat při vstupu do prostor nebo v případě, že kontrolu při vstupu neumožňují provozní podmínky provozovatele, nejpozději před poskytnutím služby; osobě se nařizuje provozovateli splnění podmínek podle bodu I/17 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/17 při vstupu neprokáže, zakazuje se provozovateli takovou osobu vpustit do prostor provozovny; pokud ke kontrole dochází před poskytnutím služby, provozovateli se zakazuje poskytnout takové osobě službu; tyto podmínky se nevztahují na provozovny stravovacích služeb, které neslouží pro veřejnost, a na prodej jídla s sebou s tím, že osobě se zakazuje takto zakoupené jídlo konzumovat ve vnitřních i vnějších prostorech provozovny“ a čl. I bodu 6 písm. b) ve slovech „nebo, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nesplňuje podmínky stanovené v bodu I/17, není-li dále uvedeno jinak“ v rozporu se zákonem.

[16] Jelikož navrhovatel v projednávané věci napadl i čl. I bod 3 písm. b) a bod 6 písm. b) mimořádného opatření, jejichž shora definované části již NSS shledal rozpornými se zákonem, zabýval se soud tím, zda jsou v rozsahu těchto částí splněny podmínky nynějšího řízení pro rozhodnutí ve věci samé. Jednou z nich je totiž existence předmětu řízení; jeho odpadnutí je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro který soud návrh odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] K odpadnutí předmětu řízení v abstraktním přezkumu opatření obecné povahy může dojít tak, že jej soud v jiném řízení zruší (srov. usnesení NSS ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021 – 43, č. 4220/2021 Sb. NSS). Pandemický zákon umožňuje soudu přezkoumat také mimořádné opatření, které v průběhu řízení o jeho zrušení pozbylo platnosti (§ 13 odst. 4 pandemického zákona). V takovém případě neodpadá předmět řízení, pokud jde o přezkum zákonnosti napadeného opatření, přestože již bylo zrušeno novým opatřením obecné povahy, protože soud může vynést deklaratorní výrok určující jeho nezákonnost (srov. bod [28] rozsudku NSS ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 – 133, č. 4187/2021 Sb. NSS). Jak ovšem NSS konstatoval v usnesení sp. zn. 8 Ao 9/2021, i deklaratorní výrok ve smyslu § 13 odst. 4 pandemického zákona má účinky *erga omnes*, shodně jako v případě zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Byť soud nezákonnost deklaruje v rámci řízení zahájeného na návrh konkrétního navrhovatele, který tvrdí, že bylo opatřením obecné povahy zasaženo do jeho práv, účinky rozhodnutí dopadají na všechny potenciální adresáty daného opatření obecné povahy. V případě dalších řízení o návrhu na vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy nebo jeho části, jehož nezákonnost již byla vyslovena, proto materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je právě již dříve učiněné prohlášení nezákonnosti s účinky *erga omnes*. Proto je třeba další návrhy odmítnout stejně jako v případě zrušení opatření obecné povahy v jiném řízení. Takto soud může postupovat pouze tehdy, jestliže se navrhovatel domáhá deklarace nezákonnosti

pokračování

v rozsahu, v jakém soud nezákonnost opatření obecné povahy již deklaroval (srov. usnesení NSS ze dne 11. 2. 2022, č. j. 9 Ao 42/2021 – 36).

[18] V řešeném případě se navrhovatel domáhá vyslovení nezákonnosti mimořádného opatření také v téže části [čl. I bod 3 písm. b) mimo věty „zakazuje zákazníkovi vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny, pokud vykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19“ a čl. I bod 6 písm. b) ve slovech „nebo, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nesplňuje podmínky stanovené v bodu I/17, není-li dále uvedeno jinak“], v jaké již NSS dříve deklaroval jeho nezákonnost. V tomto rozsahu tudíž účinky rozsudku sp. zn. 2 Ao 22/2021 dopadají i na navrhovatele. V této části návrhu jsou proto dány důvody jej odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

III. 2 Aktivní procesní legitimace navrhovatele

[19] Nejvyšší správní soud poukazuje na svou přechozí judikaturu k problematice aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení (části) mimořádného opatření; např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod [34]; ve vztahu k mimořádným opatřením rozsudky NSS ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, č. 4187/2021 Sb. NSS, bod [34], ze dne 21. 5. 2021, č. j. 8 Ao 7/2021 - 44, bod [25], či ze dne 25. 10. 2021, č. j. 9 Ao 20/2021 - 59, bod [23]. S ohledem na tato rozhodnutí si je soud vědom skutečnosti, že ve vztahu k některým navrhovatelem napadeným (zbývajícím) částem mimořádného opatření by jeho aktivní procesní legitimace byla dána. Jedná se zejména o ustanovení upravující zákaz vstupu zákazníků nesplňujících podmínky tzv. bezinfekčnosti do vybraných provozoven služeb, jichž navrhovatel alespoň dle svého plausibilního tvrzení běžně využívá; dále bod definující samotné podmínky tzv. bezinfekčnosti (čl. I bodu 17). U jiných napadených ustanovení mimořádného opatření je naplnění aktivní procesní legitimace navrhovatele značně problematické. To se týká zejména částí opatření zavádějících toliko „technická“ omezení či regulujících vstup do provozoven služeb, u nichž navrhovatel ani netvrdí žádné konkrétní dotčení na svých právech; dále zákazů vztahujících se pouze na osoby vykazující klinické příznaky onemocnění [čl. I bod 3 písm. b) a čl. I bod 6 písm. b) v rozsahu, v jakém nebyla deklarována jejich nezákonnost].

[20] Nejvyšší správní soud nicméně shledal, že návrh je v celé zbývající části (tedy krom té, která již byla odmítnuta pro odpadnutí předmětu řízení) zjevně neopodstatněný; o tom bude pojednáno níže. V této procesní situaci, kdy by část návrhu musela být odmítnuta pro absenci aktivní procesní legitimace navrhovatele a zbývajíc část návrhu by byla stejně tak odmítnuta, avšak pro zjevnou neopodstatněnost, nepovažoval soud za účelné a hospodárné, aby se podrobně zabýval naplněním aktivní procesní legitimace navrhovatele ve vztahu ke každému jednotlivému napadenému ustanovení (či dokonce dílčímu pravidlu) daného mimořádného opatření. Předpoklady plného věcného přezkumu žádného z napadených ustanovení mimořádného opatření totiž v nyní projednávané věci stejně nejsou dány. Soud konstatuje, že obdobně postupoval již např. v usnesení ze dne 31. 1. 2022, č. j. 8 Ao 31/2021 - 109, či ze dne 24. 2. 2022, č. j. 8 Ao 34/2021 - 78.

III. 3 Zjevná neopodstatněnost zbytku návrhu

[21] Podle § 13 odst. 3 pandemického zákona, *je-li návrh zjevně neopodstatněný, soud jej mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítne*. Nejvyšší správní soud již dříve podrobně vyložil, že institut zjevné neopodstatněnosti má své místo mimo jiné tam, kde se již ve své rozhodovací praxi obdobnou věcí zabýval, rozhodl zamítavým rozsudkem a nemá důvod se od svého dříve vyjádřeného právního názoru odchýlit. Jedná se o specifický režim soudního přezkumu podle pandemického zákona, jehož účelem je zrychlené a zjednodušené rozhodnutí o návrhu (srov. např. usnesení NSS ze dne 18. 5. 2021, č. j. 5 Ao 2/2021 - 52, č. 4211/2021 Sb. NSS, body [10] až [13], či ze dne 8. 7. 2021, č. j. 7 Ao 19/2021 - 19). Postup zvolený v takových případech zdejší soudem aproboval i Ústavní soud (viz např. usnesení ze dne 22. 6. 2021, sp. zn. III. ÚS 1482/21, ze dne 28. 7. 2021, sp. zn. III. ÚS 1498/21, či ze dne 17. 8. 2021, sp. zn. II. ÚS 2129/21).

[22] Navrhovatel předně namítá, že adresátem omezení nebo stanovení podmínek provozu podle § 2 odst. 2 pandemického zákona mohli být jen provozovatelé služeb, nikoliv osoby, které je chtěli využít; veškerá regulace zákazníků dle pandemického zákona tedy byla učiněna mimo meze zákonem stanovené působnosti odpůrce. Touto námitkou se však již NSS opakovaně zabýval a nepřisvědčil jí. Konstatoval: *„mimořádným opatřením mohou být určité služby vyjmenované v § 2 odst. 2 pandemického zákona (...) omezeny a mohou být stanoveny podmínky jejich poskytování; současně mohou být přikázány určité činnosti. Pandemický zákon zpravidla nerozlišuje, komu jsou omezení, zákazy, příkazy nebo podmínky poskytování služeb adresovány [výjimku představuje § 2 odst. 2 písm. g) a j) pandemického zákona]. Vychází tedy z toho, že se pravidla stanovená mimořádným opatřením mají primárně vztahovat ke službě jako takové, a to tak, aby jejich účelem byla likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku. Povinnosti proto mohou být pandemickým zákonem uloženy jak provozovatelům služeb (např. podmínky pro poskytnutí služby), tak i jejich zákazníkům (např. prokázání tzv. bezinfekčnosti před využitím služby). Pouze tak totiž může být dosaženo zamýšleného cíle v podobě bezpečného provozování a využívání regulované služby. Bylo-li by možné uložit povinnosti pouze jejich provozovatelům, žádoucího efektu by nemuselo být dosaženo. Byť by se provozovatel snažil stanovené povinnosti dodržovat, nemuselo by to být bez jejich respektování ze strany zákazníků vůbec možné. Mohl by sice zákazníka vyzvat, aby dodržoval určitý odstup od ostatních, ale ten by neměl žádnou povinnost takovou výzvu uposlechnout. Zákazníci, kteří by nebyli ochotni se takovým pravidlům podřídit dobrovolně, by nebyli postižitelní. To by bylo zjevně v rozporu s účelem, pro který mohou být mimořádná opatření podle pandemického zákona nařízena. (...) Námitka navrhovatele spočívající v překročení meze zákonem vymezené působnosti odpůrce ukládat na základě § 2 odst. 2 pandemického zákona povinnosti též zákazníkům služeb proto není důvodná.“* (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2022, č. j. 2 Ao 23/2021 - 40, odst. [36]; dále obdobně např. rozsudky NSS ze dne 20. 4. 2022, č. j. 2 Ao 22/2021 - 38, odst. [46], či ze dne 2. 2. 2022, č. j. 8 Ao 2/2022 - 53, odst. [54]).

[23] Dále navrhovatel konstatuje, že prostřednictvím § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nelze obcházet podmínku § 69 odst. 1 písm. b) téhož zákona spočívající v možnosti omezení styku výhradně osob podezřelých z nákazy s ostatními. Této připomínce navrhovatele je sice nutno přisvědčit. Rozšířený senát NSS totiž v usnesení ze dne 4. 11. 2021, č. j. 4 Ao 3/2021 - 117, konstatoval: *„mimořádné opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, lze vydat pouze tehdy, je-li jeho cílem zákaz nebo omezení styku*

pokračování

skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami [§ 2 odst. 7 písm. a) citovaného zákona]. Není-li ohniskem nákazy celá Česká republika, nelze bez dalšího předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je každý. Správní orgán může podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zakázat nebo nařídit jen takové „další určité“ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Prostřednictvím § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nelze obcházet podmínku stanovenou v § 69 odst. 1 písm. b) téhož zákona, dle níž tam uvedené zákazy, omezení či uzavření musí směřovat k omezení styku osob podezřelých z nákazy s osobami ostatními.“ V rozsudku ze dne 20. 4. 2022, č. j. 2 Ao 22/2021 - 38, odst. [47], pak NSS shrnul, že „zákon o ochraně veřejného zdraví výslovně umožňuje stanovit povinnosti určité osobě individuálním aktem. Umožňuje-li zákon uložit takové povinnosti konkrétní osobě, pak v případě epidemie lze uložit stejné povinnosti osobám podezřelým z nákazy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 4 Ao 3/2021, bod [53]) na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Takové povinnosti však musí být svou závažností srovnatelné s konkrétně vymezenými oprávněními v § 69 odst. 1 tohoto zákona (srov. rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 1/2021, bod [83]).“

[24] Navrhovatel ovšem ve svém návrhu nikterak neargumentuje, jaký má shora prezentovaný výklad aplikovatelnosti § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví konkrétní vliv na zákonnost jednotlivých jím napadených ustanovení mimořádného opatření; netvrdí, ve kterých případech a proč jím odkazované závěry rozšířeného senátu NSS způsobují (případně) překročení mezí odpůrci zákonem o ochraně veřejného zdraví stanovené působnosti regulovat jednotlivé služby a akce.

[25] Soud poukazuje na to, že při vydávání regulativů stanovených v čl. I bodech 2, 4 a 13 mimořádného opatření se odpůrce v návěti těchto ustanovení vůbec neodvolával na § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví; na zákonnost těchto partií napadeného opatření proto bez dalšího nemohou mít závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ve věci sp. zn. 4 Ao 3/2021 žádný vliv. V případě úpravy stanovené v čl. I bodech 5, 8, 9, 10 a 14 mimořádného opatření (pozn.: návrh v rozsahu relevantních částí čl. I bodů 3 a 6 byl odmítnut, srov. odst. [18] tohoto rozhodnutí) se odpůrce sice opírá mimo jiné také o § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, ovšem navrhovatel ve vztahu k těmto jednotlivým regulacím (zákazům, omezením či povinnostem stanoveným v daných bodech) ani nenamítá, že a proč svou závažností nejsou srovnatelné s konkrétně vymezenými oprávněními uvedenými v § 69 odst. 1 daného zákona (srov. rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 1/2021, bod [83]). Nadto je dle Nejvyššího správního soudu třeba zdůraznit, že každý z těchto bodů čl. I mimořádného opatření byl odpůrcem vydán též podle některého konkrétního ustanovení (písmene) § 2 odst. 2 pandemického zákona. Navrhovatel ovšem nenamítá, proč dle něj odpůrce na základě daného, v návěti každého jednotlivého bodu čl. I mimořádného opatření odkazovaného, ustanovení pandemického zákona nebyl oprávněn regulovat daný segment činnosti (jednotlivé služby či akce). Navrhovatel tedy netvrdí ani překročení mezí působnosti stanovené odpůrci pandemickým zákonem. Obdobně srov. odst. [18] usnesení NSS ze dne 24. 2. 2022, č. j. 8 Ao 34/2021 - 78.

[26] Lze tedy uzavřít, že navrhovatel se sice explicitně dožaduje zrušení, resp. deklarace nezákonnosti čl. I bodu 2 písm. b), bodu 4 písm. c), bodu 5 písm. c) odrážka iii), bodu 8 písm. a), bodu 9 písm. a), bodu 10 písm. a), bodu 13 písm. a) a bodu 14 písm. b), fakticky

však vůči regulaci konkrétně těmito ustanoveními nic individualizovaného neuvádí; toliko zcela obecně namítá překročení mezí působnosti odpůrce pro jejich vydání. Nejvyšší správní soud se touto problematikou věcně nezabýval nad rámec navrhovatelem uplatněných námitek.

[27] Navrhovatel podle obsahu svého návrhu brojí především proti čl. I bodu 17 stanovícím podmínky tzv. bezinfekčnosti. Stěžejní podstatou celé jeho argumentace tedy je otázka, zda neočkované osoby neprodávající onemocnění covid-19 nebyly diskriminovány tím, že nemohly prokázat svoji tzv. bezinfekčnost podle čl. I bodu 17 mimořádného opatření za účelem užívání regulovaných služeb. Touto problematikou se již NSS zevrubně zabýval v rozsudcích ze dne 2. 2. 2022, č. j. 8 Ao 2/2022 – 53, a ze dne 21. 4. 2022, č. j. 8 Ao 9/2022 – 101. V nich jak z hlediska namítané diskriminace neočkovaných osob, tak i tvrzené nepřiměřenosti posuzoval zákonnost čl. I bodu 15 mimořádného opatření odpůrce ze dne 29. 12. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN. Dané ustanovení stanovilo s účinností od 3. 1. 2022 jako podmínku pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor nebo pro účast na hromadných akcích nebo na jiných činnostech prokázání tzv. bezinfekčnosti, jež byla upravena shodně, jako je tomu v nyní napadeném opatření čl. I bodem 17.

[28] V části IV.4 rozsudku sp. zn. 8 Ao 2/2022 posuzoval NSS, zda neočkované osoby bez prodělaného onemocnění nejsou diskriminovány tím, že nemohou prokázat pro účely využívání služeb svoji tzv. bezinfekčnost negativním PCR testem. Dospěl však k závěru, že neočkované osoby se nenacházejí ve srovnatelném postavení jako očkované osoby a osoby s prodělaným onemocněním. Konstatoval: „navrhovatelka v zásadě nijak nezpochybňuje další důvod tvrzený odpůrcem pro odlišné zacházení, a to, že neočkovaná osoba, která nemá imunitu získanou z prodělané nemoci, není dostatečně chráněna před infekcí, vyskytuje-li se v okolí infekční osoby. Naopak, pokud se s infekční osobou setká očkovaná osoba, pak je podle odpůrce riziko nákazy několikanásobně nižší než u neočkované osoby, která nemoc neprodělala. Navíc, i kdyby se podle odpůrce očkovaná osoba nakazila, je mnohem nižší riziko závažného průběhu onemocnění a případného úmrtí než u neočkované osoby. Na základě východisek odpůrce uvedených v odůvodnění mimořádného opatření se tak neočkované osoby bez prodělaného onemocnění nenacházejí ve srovnatelném postavení jako očkované osoby a osoby s prodělaným onemocněním. Tento rozdíl spočívá v připravenosti imunitního systému na onemocnění covid-19 a v důsledku toho ve snížení možnosti dalšího šíření viru v populaci a zejména zátěže zdravotního systému. (...) V odkazu navrhovatelky na čísla nakažených očkovaných a neočkovaných osob pak nelze zpochybnění důvodů odpůrce spatřovat. Jak totiž vyplývá z návrhu, navrhovatelka jimi pouze demonstruje to, že očkování nedokáže zabránit šíření nemoci. To však odpůrce nespornuje. (...) Obecně tedy bylo možné uvažovat o srovnatelném postavení osob, které by se prokázaly PCR testem. Neočkované osoby bez prodělaného onemocnění se však i v případě podrobení se PCR testu ve srovnatelném postavení nenachází. Je tomu tak z důvodu zvýšené pravděpodobnosti nákazy při styku s infekční osobou, možného závažnějšího průběhu onemocnění a zvýšené nakažlivosti pro své okolí. Z těchto důvodů jim není umožněno provádět činnosti a využívat služby, které jsou mimořádným opatřením regulovány. S ohledem na cíl mimořádného opatření totiž představují pro boj s epidemií a jejími následky zvýšené riziko, a to zejména pro zdravotní systém.“ V odst. [109] rozsudku sp. zn. 8 Ao 9/2022 NSS zopakoval: „navrhovateli se nepodařilo vyvrátit tvrzení odpůrce, že se neočkované osoby snáze nakazí při styku s infekční osobou a že mohou mít

pokračování

závažnější průběh onemocnění. Současně z odborných podkladů provedených soudem k důkazu vyplývá, že rychlejší pokles virové nálože u očkovaných osob může mít vliv na další šíření infekce ve společnosti. Neočkované osoby, které onemocnění neprodělaly, naopak mohou být při nákaze více nakažlivé pro své okolí (zejména z hlediska doby, po kterou mohou vir šířit).“ Jestliže se neočkované osoby vůči očkovaným nenacházejí ve srovnatelném postavení, nemohou být diskriminovány tím, že jim čl. I bod 17 mimořádného opatření neumožňuje prokázat tzv. bezinfekčnost prostřednictvím negativního výsledku PCR testu, a tedy provádět činnosti a využívat služby regulované mimořádným opatřením.

[29] Námitkou diskriminace neočkovaných osob vůči osobám tzv. rozočkovaným, resp. srovnatelností jejich postavení, se NSS zabýval v odst. [111] – [113] rozsudku sp. zn. 8 Ao 9/2022; konstatoval: „z odůvodnění mimořádného opatření vyplývá, že účinná ochrana očkování nastupuje již 10 až 14 dnů po očkování. Podle závěrů odpůrce lze proto předpokládat, že tzv. rozočkované osoby jsou již částečně chráněny, a to zejména před závažným průběhem onemocnění. Představují proto menší riziko pro zdravotní systém než osoby neočkované, které onemocnění neprodělaly. Tento předpoklad navrhovatel nespornuje.“ Soud provedl dokazování k problematice šíření viru rozočkovanými osobami a naznal, že „lze předpokládat, že tzv. rozočkované osoby v případě nákazy onemocnění pravděpodobně méně šíří vir než neočkované osoby. Neočkované osoby se proto nenacházejí ve srovnatelném postavení s osobami tzv. rozočkovanými.“ Námitkou diskriminace neočkovaných osob vůči osobám mladším 18 let se NSS zabýval v odst. [114] – [115] rozsudku sp. zn. 8 Ao 9/2022; konstatoval: „hlavním důvodem, pro který bylo umožněno dětem od 12 do 18 let prokazovat tzv. bezinfekčnost negativním výsledkem PCR testu, tak byl zájem na jejich dalším rozvoji. Děti a dospělí zpravidla nejsou ve srovnatelném postavení z důvodu, že děti jsou zranitelnější a jejich tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální rozvoj je nesrovnatelný s rozvojem dospělého člověka. I relativně krátkodobé omezení určitých činností proto bude mít na ještě ne zcela fyzicky a duševně vyvinuté dítě zpravidla mnohem zásadnější dopady než na dospělého. (...) Přestože služby a činnosti regulované mimořádným opatřením označil soud (v rozsudku sp. zn. 8 Ao 2/2022) ve vztahu k dospělé navrhovatelce jako zbytné, bez kterých lze zpravidla na základní životní úrovni fungovat, mohou tyto služby a činnosti hrát důležitou roli z hlediska duševního a fyzického rozvoje dítěte, jakož i z hlediska jeho přípravy pro navazující studium nebo budoucí povolání (např. pokud jde o účast na kulturních akcích, o zájmové činnosti nebo o návštěvu sportovišť). Již z tohoto důvodu se tak neočkované dospělé osoby nenacházejí ve srovnatelném postavení jako děti do 18 let věku. Nadto odpůrce umožnil osobám mladším 18 let prokazovat tzv. bezinfekčnost negativním výsledkem PCR testu také z důvodu, že se tyto osoby mohly nechat naočkovat později než zbytek populace.“ U skupiny osob, jimž kontraindikace neumožňuje podstoupit očkování, je dle soudu jejich odlišné postavení vůči ostatním neočkovaným osobám (jež netrpí touto zdravotní komplikací představující překážku očkování) a priori zřejmé. V případě, že by tito lidé onemocnění neprodělali, nebyla by pro ně podmínka tzv. bezinfekčnosti jakkoli splnitelná.

[30] V části IV.5 rozsudku sp. zn. 8 Ao 2/2022 se pak NSS zabýval přiměřeností stanovených podmínek tzv. bezinfekčnosti ve vztahu k neočkovaným osobám. Konstatoval: „podle navrhovatelkou nezpochybněných východisek odpůrce očkování představuje účinný nástroj, jak se bránit proti zejména vážnému průběhu tohoto onemocnění a jak sekundárně snížit zátěž zdravotního systému na únosnou hodnotu. (...) Je proto logické, že odpůrce při zvažování toho, zda uzavřít provozovny nebo úplně znemožnit poskytování

služeb, nebo zda omezit z jejich využívání pouze rizikové osoby, přistoupil na variantu, která má nižší ekonomické a společenské dopady a která je současně schopná ochránit systém zdravotní péče. Zvolil tedy omezení pouze těch osob, které pro chybějící očkování nebo imunitu z prodělané nemoci představují největší riziko, včetně toho, že vypustil nejméně ohroženou skupinu dětí do 12 let. (...) Soud proto považuje s ohledem na tyto okolnosti za ještě přiměřené, že došlo oproti dřívějšímu stavu ke zpřísnění podmínek, za kterých je možné využívat některé služby a účastnit se některých akcí. Jestliže totiž existuje podle odpůrce relativně účinná ochrana proti těžkému průběhu onemocnění (byť není vyloučeno, že se jím člověk i přes očkování nakazí), není důvod k úplnému zavření provozoven a služeb, tak jak tomu bylo např. na jaře 2021. Naopak je namístě regulaci směřovat vůči těm osobám, které mohou být tímto onemocněním nejvíce ohroženy a mohou tak následně ohrozit zdravotní systém. Jednak tím dochází k minimalizaci zásahu do práv a právem chráněných zájmů provozovatelů podniků a služeb, jednak je tím dosaženo ochrany zdraví neočkovaných osob a fungování zdravotního systému jako celku. Pokud jde o posouzení přiměřenosti zásahu do práv a právem chráněných zájmů neočkovaných osob bez prodělané nemoci, je také důležitý charakter činností a služeb, ze kterých jsou mimořádným opatřením vyloučeny. (...) Jde například o kadeřnictví, kosmetické služby, sportoviště, wellness, využívání lyžařských vleků, skupinové prohlídky galerií nebo zoo nebo o návštěvu kulturních akcí. Nejvyšší správní soud nevylučuje, že využívání zmíněných služeb může pro určité skupiny osob patřit k běžnému způsobu života a trávení volného času. Nejedná se nicméně o nezbytné služby, bez kterých by nebylo možné na základní životní úrovni fungovat (oproti např. jízdě ve veřejné hromadné dopravě nebo nákupu potravin). Vyloučení z využívání těchto služeb sice může pro někoho představovat citelnou újmu, nepředstavuje však natolik intenzivní zásah jako případný úplný „lock down“ neočkovaných osob. Dokonce i některé z takto regulovaných služeb mohou tyto osoby nadále využívat, pokud jde o důležité důvody (...). Jsou omezeny toliko ve využívání zbytných služeb, které jsou zpravidla spojeny s trávením volného času a které určitým způsobem přispívají k pohodlnějšímu životu. Tyto služby jsou navíc rizikové z pohledu epidemie, neboť při jejich využívání zpravidla nelze používat ochranné prostředky k zamezení šíření nákazy (např. respirátor), a současně jsou spojeny se setkáváním různých skupin osob.“

[31] Protože jsou námitky navrhovatele vůči čl. I bodu 17 napadeného opatření obdobné těm, jimiž se NSS již zabýval v rozsudcích sp. zn. 8 Ao 2/2022 a 8 Ao 9/2022, neshledal důvod pro odchýlení se od svých dříve vyslovených závěrů. S ohledem na zásadu ekonomie soudního procesu proto, krom výše uvedených ilustrativních citací, v dalším odkazuje na odůvodnění předmětných rozsudků zdejšího soudu.

[32] Soud dodává, že navrhovatel v nyní projednávané věci, stejně jako tomu bylo např. ve věci sp. zn. 2 Ao 23/2021, relevantně nezpochybnil důvody a odborné podklady, pro které odpůrce přijal napadené mimořádné opatření a na jejichž základě omezil neočkované osoby v možnosti využívat služby regulované mimořádným opatřením. Na závěrech rozsudku sp. zn. 8 Ao 2/2022 nemůže ničeho změnit ani argumentace navrhovatele, že dřívější mimořádná opatření umožňovala prokázat tzv. bezinfekčnost také výsledkem PCR-testu; z napadeného opatření (a následně vyjádření odpůrce) je totiž zřejmé, že situace se dle posouzení odpůrce změnila k horšímu, pročez přistoupil k přísnějšímu pojetí tzv. bezinfekčnosti. Nemístné je také odvolávání se navrhovatele na úpravu týkající se využívání lázeňské rehabilitační péče (srov. čl. I bod 7 mimořádného opatření, dle něž je negativní PCR-test dostatečný pro absolvování této zdravotnické

pokračování

služby), neboť právě v tomto případě je i skupině neočkovaných osob umožněno prokázat svou tzv. bezinfekčnost; navrhovatel tedy nemůže být takovou úpravou diskriminován (což ostatně ani netvrdí, navíc čl. I bod 7 mimořádného opatření vůbec nenapadá). „Benevolentní“ regulace této zcela specifické (zdravotní) služby přitom neznamena sama o sobě nepřiměřenost omezení ostatních služeb a akcí.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené návrh v části odmítl pro odpadnutí předmětu řízení (výrok I.); ve zbytku jej, v návaznosti na svoji předchozí rozhodovací praxi v obdobných věcech, shledal zjevně neopodstatněným, a proto jej podle § 13 odst. 3 věty první pandemického zákona odmítl jako zjevně neopodstatněný (výrok II.).

[34] Rozhodnutí o nákladech řízení vychází u části odmítnuté dle výroku I. z § 60 odst. 3 s. ř. s. (podle nějž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut) a u části odmítnuté pro zjevnou neopodstatněnost dle výroku II. z principu úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 - 33, část III.4). Navrhovatel (na základě zjednodušeného posouzení věci) v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému odpůrci v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu jejich náhradu soud nepřiznal.

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

V Brně dne 19. května 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu