

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelky: **K. T.**, zastoupené advokátem JUDr. Tomášem Nielsenem, se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-51/MIN/KAN, a mimořádného opatření odpůrce ze dne 31. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-52/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá**.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 10 467 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Nielsena do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.
- III. Navrhovatelce **se vrací** soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Nielsena do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem ze dne 18. 5. 2021 domáhala zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-51/MIN/KAN. Toto opatření odpůrce vydal na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19. S účinností ode dne 10. 5. 2021 jím až na stanovené výjimky zakázal na vymezených

místech pohyb a pobyt všech osob bez prostředků ochrany dýchacích cest, kterými jsou respirátor nebo obdobný prostředek splňující blíže vymezené požadavky.

[2] Odpůrce toto mimořádné opatření v průběhu řízení změnil mimořádným opatřením ze dne 31. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-52/MIN/KAN, a následně jej s účinností ode dne 8. 6. 2021 zrušil mimořádným opatřením ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN. Navrhovatelka na tento postup odpůrce reagovala podáním ze dne 13. 12. 2021, v němž změnila petit svého návrhu a Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby vyslovil, že napadené mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem.

II. Obsah návrhu, vyjádření odpůrce a replika

[3] Navrhovatelka ke své aktivní procesní legitimaci uvedla, že nesouhlasí s povinností nosit ochranné prostředky dýchacích cest, neboť napadené mimořádné opatření zasahuje do jejího práva na ochranu zdraví, jelikož bez zjištění existence potenciálních důsledků vyžaduje nošení ochranného prostředku dýchacích cest v situaci, kdy to není vhodné ani potřebné. Má rovněž za to, že napadené mimořádné opatření zasahuje do jejího práva na svobodu pohybu a pobytu, neboť navrhovatelka bez použití ochranných prostředků dýchacích cest nemůže pobývat na veřejně přístupných místech, kde dochází na stejném místě a ve stejný čas k přítomnosti alespoň 2 osob vzdálených od sebe méně než 2 metry, pokud se nejedná výlučně o členy domácnosti.

[4] Samotný návrh navrhovatelka odůvodnila poukazem na odborné stanovisko porovnávající jednotlivé studie, z něhož vyplývá, že nošení ochranných prostředků dýchacích cest je problematické, neboť má potenciál způsobit chronickou sympatickou stresovou reakci vyvolanou změnami krevních plynů, potlačit imunitu, spustit metabolický syndrom u kardiovaskulárních a neurologických onemocnění a vyvolat ospalost, bolest hlavy, pocit vyčerpání, podráždění kůže, mikrobiologickou kontaminaci a další zdravotní problémy. Obličejové ochranné prostředky rovněž podle navrhovatelky představují riziko vdechování problematických syntetických mikrovláken a toxických reziduí z výrobního procesu, které mohou způsobit zánět dýchací soustavy. Má za to, že argumenty uvedené v napadeném mimořádném opatření dostatečně neodůvodňují stanovenou povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest. Odpůrce si totiž podle navrhovatelky při vydání napadeného opatření vybral z řady dostupných studií jen ty, které podporují jeho názor, a nezabýval se oponentními vědeckými názory, přičemž svá tvrzení ničím nedokládá. O potenciálních rizicích se napadené opatření s výjimkou otázky průniku kyslíku nezmiňuje vůbec. V odůvodnění napadeného mimořádného opatření podle navrhovatelky chybí i posouzení otázky, jaký zásah bude mít toto opatření do práv jeho adresátů, což je v rozporu s § 3 odst. 2 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, ve znění do 14. 1. 2022 (dále jen „pandemický zákon“). Navrhovatelka konečně namítla i to, že odpůrce při vydání napadeného opatření překročil meze své pravomoci a že toto opatření je nepřiměřené.

[5] Podle odpůrce je třeba situaci týkající se onemocnění COVID-19 posuzovat komplexně s vědomím, že odborné poznatky o tomto onemocnění se dynamicky vyvíjí. Odpůrce proto všechna opatření zásadně činí na základě všech dostupných (i když

pokračování

omezených) znalostí, které jsou o viru známy v rozhodné době, přičemž si je vědom toho, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné, avšak není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce při přijímání opatření sice preferuje ochranu života a zdraví osob, současně se však rovněž snaží i o to, aby co nejméně omezil chod společnosti. Při nejasnostech o šíření koronaviru se proto nespolehá na to, že nastane ta optimističtější varianta. Princip proporcionality tedy při přijímání mimořádných opatření provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření tohoto onemocnění a na základě dostupných údajů odhadne riziko dalšího šíření. V závislosti na tom pak identifikuje různá opatření schopná zpomalit či zmírnit šíření koronaviru a zvolí ta, která v nejvyšší míře zpomalují toto šíření a zároveň co nejmenším způsobem dopadají na obyvatelstvo. Existence protichůdných odborných názorů si je odpůrce vědom. V rámci principu předběžné opatrnosti a v zájmu větší ochrany životů a zdraví občanů se však přiklonil k těm studiím a doporučením významných odborných organizací, které tvrdí, že nošení roušek má pozitivní vliv na prevenci přenosu viru SARS-CoV-2. Má v souhrnu za to, že napadené opatření je vhodné, potřebné a přiměřené a že rovněž dostalo nárokům na dostatečné odůvodnění.

[6] Navrhovatelka v replice zopakovala, že odpůrce odborné poznatky, na něž odkazuje, nijak věcně neprověřuje, relevantně neinterpretuje, vytrhává z vědeckého kontextu a nedokládá základní premisy (např. asymptomatický přenos a přítomnost viru SARS-CoV-2 v respiračním sekretu).

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatelky, neboť tato podmínka je nezbytným předpokladem k tomu, aby navrhovatelka mohla podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. Podle § 101a odst. 1 věty první soudního řádu správního (dále jako „s. ř. s.“) totiž platí, že *„[n]ávrh 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.“*

[8] Aktivní procesní legitimaci tedy navrhovatelka splní tehdy, pokud v návrhu myslitelně a logicky konsekventně tvrdí, že byla napadeným opatřením dotčena ve své právní sféře. Zda je takové dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné dotčeným konkrétním opatřením obecné povahy. Aktivní procesní legitimace je však dána již tehdy, pokud navrhovatelka požadovaným způsobem tvrdí *možnost* dotčení svých subjektivních práv a není tak rozhodné, zda k zásahu skutečně došlo. Tato otázka se zkoumá až v řízení o věci samé (srov. 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). Nesplní-li navrhovatelka tuto podmínku, soud shledá, že návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, a v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jej odmítne.

[9] Navrhovatelka dovozuje svoji aktivní procesní legitimaci z toho, že jí napadené opatření ukládá povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest a bez ohledu na

možné negativní zdravotní dopady si jimi zakrýt dýchací cesty po dobu pobytu mimo domov. Tím je dotčena svoboda jejího pohybu a pobytu a právo na ochranu zdraví.

[10] Soud nepochybuje o tom, že navrhovatelka je aktivně procesně legitimována k podání návrhu. Napadené opatření v době své účinnosti se stanovenými výjimkami zakazovalo pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest v podstatě všem osobám starším dvou let pohybujícím se na území státu mimo své bydliště či ubytování. Dotýkalo se tak výkonu všech běžných činností realizovaných mimo bydliště a bezprostředně tak ovlivňovalo uplatňování práv a svobod všech adresátů včetně navrhovatelky. Podmínku aktivní procesní legitimace má proto Nejvyšší správní soud za splněnou.

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda lze meritorně rozhodnout o předloženém návrhu na vyslovení nezákonnosti napadeného mimořádného opatření, neboť rozsudkem ze dne 5. 5. 2022, č. j. 3 Ao 4/2021-119, již v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona na návrh jiného navrhovatele vyslovil, že napadené mimořádné opatření odpůrce bylo v rozporu se zákonem.

[12] Tuto otázku přitom Nejvyšší správní soud již zodpověděl, a to mj. v usnesení ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021-43, když uvedl, že takový návrh je třeba odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení. Třetí senát Nejvyššího správního soudu neshledal důvod k odchýlení se od tohoto usnesení, proto závěry v něm uvedené přebírá i pro nyní posuzovanou věc.

[13] Podmínkou řízení je existence předmětu řízení. Jeho odpadnutí je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro které soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[14] V případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (kterým je i napadené mimořádné opatření) může k odpadnutí předmětu řízení dojít tím, že správní soud v jiném řízení zruší napadené opatření obecné povahy nebo jeho část. Zrušení opatření obecné povahy má účinky *erga omnes*, neboť, i když se jedná o správní akt konkrétní co do předmětu, okruh jeho adresátů je vymezen obecně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010-44). Tomu ostatně odpovídá i povinnost soudu, aby ve věci, jejíž rozhodnutí závisí na posouzení zákonnosti napadeného mimořádného opatření a v případě, že o této otázce probíhá řízení, přerušil řízení a vyčkal rozhodnutí o návrhu na jeho zrušení (§ 13 odst. 5 pandemického zákona).

[15] Pandemický zákon však soudu umožňuje přezkoumat i takové mimořádné opatření, které bylo v průběhu řízení zrušeno novým opatřením obecné povahy (§ 13 odst. 4 pandemického zákona). V takovém případě tedy neodpadá předmět řízení (jímž je přezkum zákonnosti napadeného opatření), neboť soud může deklaratorním výrokem vyslovit, že napadené mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133). Tento deklaratorní výrok má však stejně jako výrok o zrušení opatření obecné povahy účinky *erga omnes*, neboť účinky deklaratorního rozhodnutí nedopadají pouze na toho navrhovatele, k jehož

pokračování

návrhu soud nezákonnost napadeného opatření deklaroval, ale i na všechny jeho potenciální adresáty, jichž se vady mimořádného opatření rovněž týkají.

[16] V ostatních řízeních o návrzích na deklaraci nezákonnosti daného mimořádného opatření proto v rozsahu, který odpovídá výroku deklaratorního rozsudku, materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný jiný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je dřívější deklarace nezákonnosti s účinky *erga omnes* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, č. j. 3 As 133/2013-60). Lze tedy uzavřít, že deklaratorní výrok ve smyslu § 13 odst. 4 pandemického zákona působí *erga omnes*, tj. i vůči ostatním navrhovatelům, kteří se svým návrhem rovněž domáhali deklarace nezákonnosti. Tyto návrhy je proto třeba odmítnout stejně, jako v případě zrušení opatření obecné povahy v jiném řízení pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] Takto ovšem může soud postupovat pouze tehdy, pokud se navrhovatel domáhá deklarace nezákonnosti v rozsahu, v jakém soud nezákonnost opatření obecné povahy již deklaroval. Je přitom nerozhodné, zda soud deklaroval nezákonnost opatření obecné povahy nebo jeho části pro nedostatek pravomoci nebo působnosti pro jeho přijetí, pro procesní pochybení při jeho přijímání nebo z hmotně právních důvodů. Neměl-li totiž odpůrce pravomoc či působnost pro přijetí daného opatření nebo nepřijal-li je zákonem stanoveným způsobem, dotýkají se tyto vady i toho navrhovatele, který namítá jeho celkovou či částečnou nezákonnost z hmotněprávních důvodů, popřípadě jeho nepřiměřenost. I v těchto případech by totiž za situace existujícího opatření vedl tento závěr ke zrušení napadeného opatření, a proto odpadá předmět řízení bez ohledu na konkrétní tvrzenou nezákonnost dalšími navrhovateli. Není proto žádný důvod nevztáhnout shodné účinky i na deklaraci nezákonnosti. Takový postup je v konečném důsledku rovněž v souladu se zásadou hospodárnosti soudního řízení, neboť v opačném případě by mohlo být posuzováno velké množství obdobných návrhů bez toho, aby to navrhovatelům přineslo lepší postavení v jejich právech, než kterého bylo docíleno již první deklarací nezákonnosti. Pokud však soud prozatím nedeklaroval nezákonnost mimořádného opatření v plném rozsahu, kterého se navrhovatel domáhá, musí ve zbývajících částech samozřejmě přezkum provést (srov. usnesení NSS ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021-43).

[18] V předložené věci navrhovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že mimořádné opatření odpůrce specifikované v bodě 1 tohoto rozsudku bylo v rozporu se zákonem. Toto opatření však Nejvyšší správní soud již za nezákonné prohlásil, a to rozsudkem ze dne 5. 5. 2022, č. j. 3 Ao 4/2021-119. Účinky tohoto rozsudku dopadají i na navrhovatelku v nyní projednávané věci, což v konečném důsledku tedy znamená materiální vyprázdnění předmětu řízení. Nejvyšší správní soud proto výrokem I. rozhodl tak, že návrh navrhovatelky odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení.

[19] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 a 8 s. ř. s. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, jestliže soud návrh odmítl. Podle § 60 odst. 8 s. ř. s. může soud z důvodů zvláštního zřetele hodných

přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy mu zákon (s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

[20] Nejvyšší správní soud podaný návrh odmítl. Za této situace tak žádný z účastníků obecně nemá právo na náhradu nákladů řízení. Soud však v projednávané věci shledal důvody zvláštního zřetele hodné, které odůvodňují, aby navrhovatelce přiznal náhradu nákladů řízení. Soud předložený návrh odmítl pro odpadnutí předmětu řízení, neboť rozsudkem č. j. 3 Ao 4/2021-119 již nezákonnost napadeného mimořádného opatření odpůrce deklaroval. Důvodem této deklarace byla nepřezkoumatelnost daného mimořádného opatření spočívající v jeho nedostatečném odůvodnění. Předložený návrh tak nelze považovat za zjevně nedůvodný. Naopak lze mít s ohledem na obsah návrhu za to, že k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření by Nejvyšší správní soud dospěl i v této věci a tedy že při věcném posouzení by byl předložený návrh úspěšný. Jelikož navrhovatelka v podstatě nemůže ovlivnit, v jakém pořadí Nejvyšší správní soud o jednotlivých věcech rozhoduje, bylo by nespravedlivé, pokud by jí nebyla přiznána náhrada nákladů řízení pouze proto, že soud již dříve rozhodl o jiném návrhu týkajícím se stejného mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud proto výrokem II. přiznal navrhovatelce náhradu nákladů řízení.

[21] Výše nákladů řízení zahrnuje odměnu advokáta za tři úkony právní služby – převzetí a příprava zastoupení, sepis návrhu na zrušení opatření obecné povahy a sepis změny návrhu [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) a odst. 3 advokátního tarifu] a činí 2 x 3 100 Kč za převzetí a přípravu zastoupení a sepis návrhu na zrušení opatření obecné povahy a 1 550 Kč za sepis změny návrhu [§ 7 bod 5 advokátního tarifu, ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téhož předpisu], celkem tedy 7 750 Kč. Soud navrhovatelce přiznal v souladu s § 11 odst. 2 a 3 advokátního tarifu mimosmluvní odměnu ve výši jedné poloviny za změnu petitu, neboť tento úkon stěžovatelka učinila na výzvu soudu a v souladu s jeho výslovným poučením, jak má tuto změnu formulovat. Jednalo se tak o jednoduchý a formální úkon, který nevyžadoval žádnou právní argumentaci. Svou povahou i účelem je tak tento úkon nejbližší úkonu uvedenému v § 11 odst. 2 písm. f) advokátního tarifu – účast při jednání, při kterém došlo pouze k vyhlášení rozhodnutí, neboť ani v případě tohoto úkonu soud po advokátovi nepožaduje žádnou právní argumentaci a jeho účast při vyhlášení rozsudku má ryze formální charakter. Soud nepřiznal zástupci odměnu za sepis repliky, neboť tento úkon po navrhovatelce nežádal a navrhovatelka v něm neuvedla nic, na co by již nepoukazovala v návrhu. Toto podání proto nemělo pro rozhodnutí ve věci žádný význam. Odměna zástupce dále zahrnuje paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy celkem 900 Kč. Zástupce navrhovatelky je plátcem DPH. Výše odměny se proto zvyšuje o částku představující sazbu této daně ve výši 21 %, tj. o částku 1 817 Kč. Celkem tak odměna zástupce činí 10 467 Kč. Odpůrce je povinen uhradit navrhovatelce uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

[22] Podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí, že „[b]yl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek“ Nejvyšší správní soud proto rozhodl výrokem III. tak, že

pokračování

navrhovatelce vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč ve lhůtě stanovené v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. května 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu