

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci navrhovatele: **Mgr. O. S.**, zastoupený JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 22. 10. 2021, čj. MZDR 47828/2020-30/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **s e o d m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovateli **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši **5 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jeho zástupce JUDr. Tomáše Nielsena, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce z 22. 10. 2021, čj. MZDR 47828/2020-30/MIN/KAN. Pro případ, že by v průběhu řízení bylo mimořádné opatření zrušeno, navrhl, aby soud vyslovil, že mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem.

[2] Mimořádné opatření bylo vydáno s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) a § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). S účinností od 1. 11. 2021 stanovilo podmínky, za nichž měly osoby přístup k vyšetření na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 nebo jeho antigenu hrazenému z veřejného zdravotního pojištění bez indikace lékařem či orgánem veřejného zdraví (dále „hrazené testování“). Konkrétně v čl. I nařídilo poskytovatelům zdravotních služeb, aby na žádost osob

účastnících se veřejného zdravotního pojištění v ČR a spadajících do některé z kategorií definovaných v čl. III mimořádného opatření prováděli vyšetření na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2 pomocí RAT antigenních testů (nejvýše jednou za 7 dnů) a na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 pomocí RT-PCR testu (nejvýše dvakrát v kalendářním měsíci). V čl. II mimořádného opatření bylo poskytovatelům sociálních služeb nařízeno testování zaměstnanců těchto poskytovatelů a uživatelů sociálních služeb, případně některých dalších osob v souvislosti s poskytováním sociálních služeb, spadajících do některé z kategorií definovaných v čl. III mimořádného opatření. Oprávněnými osobami podle čl. III mimořádného opatření byly a) osoby do dovršení 18 let věku; b) osoby, které se pro kontraindikaci nemohly podrobit očkování proti onemocnění covid-19; a c) osoby očkované proti onemocnění covid-19 alespoň jednou dávkou očkovací látky. V čl. IV a čl. V mimořádného opatření byla upravena oznamovací povinnost osob s pozitivním výsledkem testu a ohlašovací povinnost poskytovatelů zdravotních a sociálních služeb. Článek VI mimořádného opatření stanovil, že se toto opatření považuje za opatření proti infekčním onemocněním podle § 30 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, a čl. VII s účinností od 1. 11. 2021 zrušil mimořádné opatření z 28. 5. 2021, čj. MZDR 47828/2020-29/MIN/KAN.

[3] Napadené mimořádné opatření bylo s účinností od 22. 11. 2021 zrušeno mimořádným opatřením odpůrce z 18. 11. 2021, čj. MZDR 47828/2020-31/MIN/KAN.

II. Obsah návrhu na zrušení mimořádného opatření

[4] Navrhovatel ke své aktivní legitimaci uvádí, že není naočkován proti onemocnění covid-19, které zřejmě prodělal, ale není schopen to prokázat. Napadené mimořádné opatření přímo a bezprostředně zasahuje do jeho práv, zejména do práva vlastnit majetek, jelikož při využití jakékoli služby (návštěvy lékaře, kadeřníka, restaurace) a při účasti na sportovní či vzdělávací akci nebo na zasedání kolektivních orgánů je povinen zaplatit si z vlastních prostředků test. Vzhledem k celoplošné působnosti mimořádného opatření se jeho důsledkům nemá možnost vyhnout.

[5] Podstata návrhu se pak týká dvou otázek: 1) vydání mimořádného opatření nepředcházelo hodnocení rizik, které je dle krizových plánů povinen pro odpůrce provádět Státní zdravotní ústav, a není proto zřejmé, na základě jakých odborných poznatků odpůrce v odůvodnění hodnotil epidemiologickou situaci 2) mimořádné opatření vykazuje znaky diskriminace, vydírání a útisku, neboť jeho smyslem není ochrana obyvatelstva před výskytem viru SARS-CoV-2, ale donucení neočkovaných osob k očkování.

III. Vyjádření odpůrce

[6] Odpůrce navrhuje, aby soud návrh na zrušení mimořádného opatření odmítl pro nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatele, nebo případně zamítl jako nedůvodný.

[7] Navrhovatel napadá mimořádné opatření v celém rozsahu, aniž uvádí, jak jednotlivá opatření zasahují do jeho veřejných subjektivních práv. Neuvádí, proč očkování, které je bezplatnou alternativou k očkování, nepostoupil (zda nemůže či nechce). V situaci, kdy

pokračování

existuje bezplatná alternativa k testování (v podobě očkování) a navrhovateli jsou prokázáním bezinfekčnosti podmíněny jen některé služby, nelze přisvědčit námitce, že mimořádné opatření zasahuje do jeho základních práv. Mimořádným opatřením není navrhovateli ukládána žádná povinnost, např. podstupovat testování.

[8] Odpůrce při vydávání napadeného mimořádného opatření postupoval zcela v souladu s § 3 odst. 2 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů. Odpůrce jako vrcholný orgán ochrany veřejného zdraví v ČR disponuje odporným aparátem, jenž se podílel mimo jiné na vydání napadeného mimořádného opatření. To je rovněž dostatečně a srozumitelně odůvodněno.

IV. Závěry Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval podmínkami řízení, neboť v rozsudku z 30. 5. 2022, čj. 8 Ao 39/2021-47, na návrh jiného navrhovatele shledal mimořádné opatření z části rozporné se zákonem. Nejvyšší správní soud vyslovil tento závěr ohledně čl. I a čl. III v rozsahu odkazujícím právě na čl. I mimořádného opatření. Obsahově se tento výrok soudu vztahoval k podmínkám, za kterých byli poskytovatelé zdravotních služeb povinni provést testování jako službou hrazenou z veřejného zdravotního pojištění, což je podstatou i nyní podaného návrhu.

[10] Nejvyšší správní soud podle § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. kdykoliv za řízení přihlíží z úřední povinnosti k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Jelikož navrhovatel v nyní projednávané věci napadl mimořádné opatření odpůrce v částech, které Nejvyšší správní soud již shledal rozpornými se zákonem, zabýval se dále tím, zda jsou ve vztahu k těmto částem splněny podmínky řízení pro rozhodnutí ve věci samé. Deklaratorní výrok, jímž soud rozhodl, že opatření obecné povahy nebo jeho část bylo v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 13 odst. 4 pandemického zákona), má totiž účinky *erga omnes* (vůči všem). V dalších řízeních o návrhu na vyslovení nezákonnosti téhož opatření obecné povahy nebo jeho části, jehož nezákonnost již byla vyslovena, proto materiálně dochází k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je právě již dříve učiněné prohlášení nezákonnosti (viz závěry v usnesení NSS ze dne 11. 6. 2021, čj. 8 Ao 9/2021-43, č. 4220/2021 Sb. NSS).

[11] Účinky rozsudku čj. 8 Ao 39/2021-47 dopadají i na navrhovatele v nyní projednávané věci, čímž došlo materiálně k vyprázdnění části předmětu řízení. Jeho návrh se ve své podstatě dotýkal právě podmínek, za kterých byli podle čl. I mimořádného opatření povinni poskytovatelé zdravotních služeb provést testování jako službou hrazenou z veřejného zdravotního pojištění. Díky účinkům výše uvedeného rozsudku se tedy navrhovatel ocitla v situaci, kdy dosáhl toho, čeho se svým návrhem sám domáhal. V této části proto předmět tohoto řízení odpadá.

[12] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda je navrhovatel ve zbytku svého návrhu na zrušení mimořádného opatření aktivně procesně legitimován.

[13] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je 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 z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34; ve vztahu k mimořádným opatřením viz rozsudek čj. 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 čj. 1 Ao 1/2009-120, bod 34).

[14] Zároveň je nutné, aby měla napadená regulace přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatele. Soudy ve správním soudnictví jsou povinny 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 čj. 1 Ao 1/2009-120, především body 31, 36 a 41).

[15] Navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci uvádí, že není naočkován proti onemocnění covid-19, které zřejmě prodělal, ale není schopen to prokázat. Napadené mimořádné opatření přímo a bezprostředně zasahuje do jeho práv, zejména do práva vlastnit majetek, jelikož při využití jakékoli služby (návštěvy lékaře, kadeřníka, restaurace) a při účasti na sportovní či vzdělávací akci nebo na zasedání kolektivních orgánů je oproti osobám uvedeným v čl. III mimořádného opatření povinen zaplatit si z vlastních prostředků test.

[16] Mimořádné opatření v čl. VI stanovilo, že *se toto opatření pro účely zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, považuje za opatření proti infekčním onemocněním podle § 30 odst. 1 tohoto zákona*. V důsledku toho bylo testování na přítomnost onemocnění covid-19, vymezené v čl. I a II mimořádného opatření, zařazeno mezi služby hrazené z veřejného zdravotního pojištění. V dalších ustanoveních mimořádného opatření byly určeny podmínky, za nichž je hrazené testování prováděno. Konkrétně čl. III mimořádného nařízení stanovil okruh osob, kterým se na jejich žádost hrazené testování provádí.

[17] Navrhovatel brojí proti tomu, že z diskriminačních důvodů do okruhu těchto osob nepatří. Proto by byl aktivně procesně legitimován k napadení čl. I ve spojení s čl. III a čl. VI mimořádného opatření (srov. obdobně rozsudek NSS čj. 8 Ao 39/2021-47, bod 19).

[18] Navrhovatel nicméně není aktivně procesně legitimován k napadení čl. II ve spojení s čl. III a čl. VI mimořádného opatření, neboť jde o úpravu vztahující se výlučně na testování zaměstnanců poskytovatelů sociálních služeb a uživatelů sociálních služeb, případně některých dalších osob v souvislosti s poskytováním sociálních služeb. Navrhovatel neuvedl žádná tvrzení, z nichž by vyplývalo, že byl jednou z právě zmíněných osob či měl cokoli společného s poskytováním sociálních služeb. Nelze tedy mít za to, že by logicky konsekventně a myslitelně tvrdil, že mimořádné opatření

pokračování

v tomto rozsahu dotýká jeho právní sféry. Tvrzení navrhovatelky neosvědčují ani aktivní procesní legitimaci k napadení čl. IV (oznamovací povinnost testovaných osob s pozitivním výsledkem), čl. V (ohlašovací povinnost poskytovatelů zdravotních a sociálních služeb) a ani čl. VII (zrušovací ustanovení) mimořádného opatření, neboť navrhovatelova argumentace postrádá jakoukoli vazbu k pravidlům stanoveným v těchto ustanoveních.

[19] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že ve zbytku byl návrh podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace.

[20] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů návrh odmítl. V části pro nedostatek podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a ve zbytku pro nedostatek aktivní procesní legitimace [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[21] Na okraj soud poznamenává, že v průběhu řízení navrhovatel podal námitku podjatosti proti členům rozhodujícího senátu. Protože navrhovatel totožnou námitku podjatosti uplatnil také ve věci vedené pod sp. zn. 8 Ao 34/2021, soud z důvodu procesní ekonomie námitku podjatosti podanou v této věci nepředkládal k rozhodnutí jinému senátu Nejvyššího správního soudu a vyčkal na rozhodnutí o totožné námitce uplatněné ve věci sp. zn. 8 Ao 34/2021. O této námitce bylo rozhodnuto usnesením z 11. 11. 2021, čj. Nao 231/2021-73, tak že soudci rozhodujícího senátu nejsou vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci vedené pod sp. zn. 8 Ao 34/2021. Tento závěr je třeba vztáhnout i na nyní projednávanou věc.

V. Náklady řízení

[22] Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

[23] Podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí, že byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že se navrhovateli vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč ve lhůtě stanovené souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

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

V Brně 2. června 2022

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu