

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci navrhovatelky: **Mgr. V. Z.**, zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení **opatření obecné povahy odpůrce ze dne 22. 10. 2021, čj. MZDR 47828/2020-30/MIN/KAN**,

t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelce **se vrací** 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 jejího zástupce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem na zrušení opatření obecné povahy domáhala 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, navrhla, aby soud vyslovil, že 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 jedenkrát 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 nařízeno poskytovatelům sociálních služeb testování zaměstnanců 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 nemohou podrobit očkování proti onemocnění covid-19; a c) osoby očkované proti onemocnění covid-19 alespoň jednou dávkou očkovací látky. V člancích IV a V mimořádného opatření byla upravena oznamovací povinnost testovaných osob s pozitivním výsledkem a ohlašovací povinnost poskytovatelů zdravotních a sociálních služeb. Čl. VI mimořádného opatření odpůrce 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 čl. VII s účinností od 1. 11. 2021 zrušil mimořádné opatření ze dne 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] Navrhovatelka ke své aktivní procesní a věcné legitimaci uvádí, že má chronickou stacionární psoriázu (lupénku) a jednou z příčin zhoršení projevů tohoto onemocnění může být očkování. Obává se možného zhoršení nemoci a následné nutnosti podstoupit zatěžující systémovou léčbu. Tím, že odpůrce v podstatě zpoplatnil testy všem osobám vyjma těch vyjmenovaných v čl. III. mimořádného opatření, nutí navrhovatelku k očkování bez ohledu na útrapy, které jí může neproověřená vakcína způsobit.

[5] Podstata návrhu se pak týká tří otázek: 1) zda je mimořádné opatření nepřezkoumatelné a neodůvodněné v rozsahu, v němž nedefinuje, na koho se vztahuje výjimka z důvodu kontraindikace ve smyslu čl. III. písm. b) mimořádného opatření, 2) zda je mimořádné opatření nepřiměřené a diskriminační, nutí-li navrhovatelku buď podstoupit očkování, nebo vynakládat značné částky na pravidelné a časté testování před každou návštěvou restaurace, kina, masáže či sauny nebo se vzdát téměř všech činností spojených s lidskou existencí, 3) zda je mimořádné opatření nezákonné, neboť odpůrce fakticky zavedl povinné očkování, čímž obešel zákon.

III. Vyjádření odpůrce

[6] Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení mimořádného opatření poznamenal, že ačkoliv navrhovatelka napadá mimořádné opatření jako celek, některé z povinností v mimořádném opatření jsou uloženy jiným adresátům. Přinejmenším v této části proto navrhovatelka není aktivně procesně legitimována a ani netvrdí opak. Dále odpůrce navrhl, aby soud návrh jako nedůvodný zamítl.

[7] Odpůrce nařizuje mimořádná opatření na základě dostupných znalostí a při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné. Nelze čekat na to, až bude prokázáno a doloženo, zda je jedno opatření lepší než jiné. Při volbě vhodných opatření

pokračování

volí ta opatření, která co nejvíce zpomalují šíření viru a zároveň nejméně dopadají na obyvatelstvo a práva osob. Chybějící výčet kontraindikací vakcín proti onemocnění covid-19 není nedostatkem, natož nedostatkem, který by měl způsobovat nezákonnost mimořádného opatření. Z mimořádného opatření je zřejmé, komu a z jakých důvodů bude nadále hrazeno testování z veřejných prostředků. Seznam kontraindikací je uveden u každé očkovací látky v Souhrnu údajů o léčivém přípravku dostupném na stránkách Státního ústavu pro kontrolu léčiv. Předmětem napadeného mimořádného opatření navíc není očkování a schvalování léčivého přípravku před uvedením na trh, ale otázka testování. Argumentace navrhovatelky se tedy míjí s předmětem mimořádného opatření, neboť patří do registračního řízení. Z doposud dostupných informací pak nevyplývá, že by lupénka mohla být kontraindikací očkování.

IV. Závěry Nejvyššího správního soudu

[8] 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 článek 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.

[9] 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 navrhovatelka v nyní projednávané věci napadla mimořádné opatření odpůrce i 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).

[10] Účinky rozsudku čj. 8 Ao 39/2021-47 dopadají i na navrhovatelku v nyní projednávané věci, čímž došlo materiálně k vyprázdnění části předmětu řízení. Její 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 navrhovatelka ocitla v situaci, kdy dosáhla toho, čeho se svým návrhem sama domáhala. V této části proto předmět tohoto řízení odpadl.

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda je navrhovatelka ve zbytku svého návrhu na zrušení mimořádného opatření aktivně procesně legitimována.

[12] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s.: Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Aby byl aktivně procesně legitimován, musí navrhovatel tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Jinak řečeno musí „logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“ (viz usnesení rozšířeného senátu 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).

[13] Zároveň je nutné, aby měla napadená regulace přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatele. Soudy ve správním soudnictví jsou povolány k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), přezkum tzv. *actio popularis* zákon nepřipouští. Proto nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že je opatření obecné povahy nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho subjektivních práv (viz usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120, především body 31, 36 a 41).

[14] Navrhovatelka ke své aktivní procesní legitimaci uvádí, že odmítá očkování z důvodu obav o zhoršení svého onemocnění (lupénky), které odpůrce nezahrnul mezi kontraindikace očkování. V důsledku toho je nucena buď utrácet značné částky za časté testy, nebo strpět zákaz téměř všech činností spojených s lidskou existencí (konkrétně zmiňuje návštěvy restaurace, kina, masáže či sauny), neboť odpůrce v podstatě zpoplatnil testy všem osobám vyjma těch vyjmenovaných v článku III. mimořádného opatření.

[15] 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.

[16] Navrhovatelka brojí proti tomu, že z diskriminačních důvodů do okruhu těchto osob nepatří. Proto by byla aktivně procesně legitimována 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).

[17] Navrhovatelka nicméně není aktivně procesně legitimována 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. Navrhovatelka neuvedla žádná tvrzení, z nichž by vyplývalo, že byla jednou z právě zmíněných osob či měla cokoli společného s poskytováním sociálních služeb. Nelze

pokračování

tedy mít za to, že by logicky konsekventně a myslitelně tvrdila, že mimořádné opatření v tomto rozsahu dotýká její 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 navrhovatelčina argumentace postrádá jakoukoli vazbu k pravidlům stanoveným v těchto ustanoveních.

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

[19] 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.].

V. Náklady řízení

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

[21] 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 navrhovatelce 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