



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatelky: **JVS GROUP s.r.o.**, se sídlem Sokolovská 1333/45, Ostrava, zast. Mgr. Aloisem Šatavou, advokátem se sídlem Truhlářská 13, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN, v rozsahu čl. I bodu 11, 13 a 14,

t a k t o :

- I. Návrh týkající se čl. I bodu 11 písm. a) a b), bodu 13 písm. b) a d) a bodu 14 písm. b), d) a e) opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN, **se odmítá**.
- II. Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN, **bylo** v části týkající se čl. I bodu 13 písm. a) a bodu 14 písm. a) **v rozporu se zákonem**.
- III. Ve zbývajících částech **se návrh zamítá**.
- IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 3. 2. 2022 domáhala zrušení čl. I bodu 11, 13 a 14 mimořádného opatření odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR

14601/2021-34/MIN/KAN. Toto mimořádné 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, ve znění účinném od 1. 5. 2020 (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, ve znění účinném do 14. 1. 2022 (dále „pandemický zákon“).

[2] Mimořádné opatření stanovilo s účinností od 3. 1. 2022 podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor nebo pro účast na hromadných akcích nebo na jiných činnostech. Pro možnost využití některých služeb, vstup do provozoven či účast na akcích bylo jednotlivými ustanoveními mj. vyžadováno naplnění podmínek tzv. bezinfekčnosti dle čl. I bodu 15 mimořádného opatření.

[3] Napadené mimořádné opatření bylo s účinností od 17. 1. 2022 změněno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 14. 1. 2022 čj. MZDR 1518/2022-1/MIN/KAN, a to v rozsahu čl. I bodu 10 a bodu 14. Dne 26. 1. 2022 odpůrce vydal mimořádné opatření čj. MZDR 2873/2022-1/MIN/KAN, kterým s účinností od 15. 2. 2022 změnil napadené mimořádné opatření ve znění mimořádného opatření ze dne 14. 1. 2022, a to tak, že omezil tzv. bezinfekčnost očkovaných osob na 270 dní, nebyla-li podána posilující dávka [čl. I bod 15 písm. b) mimořádného opatření]. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 2. 2022, čj. 8 Ao 2/2022-53, *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, zrušil k 10. 2. 2022 napadené mimořádné opatření v části čl. I bodu 3 písm. b) v rozsudku uvedených slovech a bodu 6 písm. b) odrážky i) ve slově „nebo“ a odrážky ii) a písm. d). K témuž datu odpůrce následně mimořádným opatřením ze dne 9. 2. 2022, čj. MZDR 1518/2022-2/MIN/KAN, zrušil celé napadené mimořádné opatření.

II. Obsah návrhu na zrušení mimořádného opatření

[4] Navrhovatelka ke své aktivní procesní legitimaci uvedla, že se zabývá organizováním kulturních a společenských akcí (např. mezinárodních koncertů a výstav pro několik tisíc až desítek tisíc diváků) jak pro veřejnost, tak i pro smluvní partnery. Mimořádné opatření v čl. I bodu 11, 13 a 14 stanovilo omezení a podmínky provozu a pořádání těchto akcí. Tím zasáhlo do jejího práva na podnikání a provozování hospodářské činnosti podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V nastavených podmínkách totiž nemůže dané akce či výstavy pořádat.

[5] Namítá, že účelem mimořádného opatření podle § 2 odst. 1 pandemického zákona musí být likvidace epidemie nebo bránění jejímu vzniku. Odpůrce neuvedl žádné důvody, pro které by mělo být mimořádné opatření způsobilé těchto cílů dosáhnout. Mimořádné opatření má za cíl ochranu jednotlivých obyvatel. To navrhovatelka dovozuje z důvodů, pro které odpůrce neumožnil neočkovaným osobám prokázat tzv. bezinfekčnost. Protože však účelem mimořádného opatření nemůže být ochrana jednotlivých obyvatel (§ 2 odst. 1 pandemického zákona), překročil odpůrce své pravomoci. To má za následek nicotnost mimořádného opatření. Napadená část mimořádného opatření je proto nezákonná. Představuje-li testovaná osoba nízké riziko zavlečení onemocnění mezi ostatní účastníky akce, není dán důvod, aby nemohla být neočkovaná testovaná osoba na akci vpuštěna.

pokračování

Očkované osoby, které mohou být nakažené, mohou být bez dalšího na akce vpuštěny. Důvodem stanovení podmínek pro vstup na společenské akce proto není omezení míry rizika přenosu onemocnění, ale donucení k očkování.

[6] Povinnost provozovatelů výstav a pořadatelů hromadných akcí kontrolovat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti aplikací „čTečka“ není řádně odůvodněna a je nepřiměřená. Odpůrce se nezabýval tím, zda je stanovení této povinnosti přiměřené ve vztahu ke stanovenému účelu. Pořadatel akce, na níž je přítomno až 1 000 osob, má značné náklady (technické a personální) na zajištění této kontroly. Nadto jsou pořadatelé hromadných akcí v nevýhodě oproti provozovatelům restaurací, barů a diskoték. Ti nepustí do provozovny osobu nesplňující podmínky tzv. bezinfekčnosti před uzavřením smlouvy. Pořadatel akce má oproti tomu se zákazníkem uzavřenou smlouvu již dlouho před samotnou akcí. Nepustí-li jej na akci, poruší tím smlouvu. Plnění povinností stanovených mimořádným opatřením by proto měly kontrolovat orgány veřejné moci.

[7] Navrhovatelka dále namítá, že pokud jde o povinnosti a omezení pořadatelů výstav a provozovatelů jiných vzdělávacích akcí stanovených v čl. I bodu 11 mimořádného opatření, uplatní se závěry rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*. Provozování výstav a činností uvedených v tomto ustanovení totiž nespadá pod žádnou z oblastí dle § 2 odst. 2 pandemického zákona. Mimořádné opatření omezující jejich provoz by proto bylo možné vydat pouze tehdy, jestliže by jeho cílem byl zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami. Odpůrce v mimořádném opatření netvrdí, že by ohniskem nákazy byla celá Česká republika. Mimořádné opatření proto nemohlo být vydáno ani podle zákona o ochraně veřejného zdraví.

[8] Odpůrce rozdělil hromadné akce na dvě kategorie co do počtu povolených účastníků (diváků). První z nich se může zúčastnit 1 000 osob (čl. I bod 13 mimořádného opatření). Druhé se může zúčastnit nejvýše 100 osob (čl. I bod 14 mimořádného opatření). Odpůrce však v rozporu s § 3 odst. 2 pandemického zákona neuvedl jediný důvod, proč by měly být akce takto rozděleny. Rozdíly mezi nimi mohou být minimální nebo naopak riziko rozvoje epidemie na akcích do 1 000 osob může být vyšší než v případě akcí do 100 osob. Odpůrce nevzal v potaz otázku velikosti, dispozice a kvality prostoru a typu prostředí (venkovní nebo vnitřní), ve kterém se akce mohou konat. Pořadatelé akcí ve větších halách jsou proto diskriminováni. Stanovení jednotných podmínek pro pořádání všech akcí je nepřiměřené. Odpůrce zcela opomněl, že se mohou konat i venkovní akce, na kterých je nižší riziko přenosu nákazy na jiné osoby. Mimořádné opatření je proto nepřiměřené i z tohoto důvodu. Pořadatelé společenských akcí jsou diskriminováni oproti provozovatelům barů a diskoték. Hudební a taneční kluby a diskotéky totiž nemají stanovený žádný maximální počet osob, který může být současně v provozovně. Pro odlišný přístup však neexistuje rozumný důvod. V této souvislosti navrhovatelka odkázala na rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2021, čj. 6 Ao 21/2021-23. č. 4240/2021 Sb. NSS, *uznávání protilátek I*.

III. Vyjádření odpůrce a replika navrhovatelky

[9] Odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že mimořádné opatření bylo s účinností od 10. 2. 2022 zrušeno. Nezasahuje proto nadále do veřejných subjektivních práv navrhovatelky. Soud jej ani nemůže zrušit, jak navrhovatelka navrhuje. Při vydání mimořádného opatření vycházel z tehdy dosaženého vědeckého poznání ohledně variant viru vyskytujících se v populaci a účinnosti očkování proti těmto variantám. Mimořádné opatření je dostatečně odůvodněno. I kdyby bylo odůvodnění sebeobsáhlejší, nikdy by nemohlo reagovat na všechny myslitelné protiargumenty. Aplikace „čTečka“ zaručuje spolehlivé ověření pravosti a platnosti dokladů o tzv. bezinfekčnosti. Lze ji nainstalovat na jakékoliv chytré zařízení. Kontrola jejím prostřednictvím je jednoduchá, spolehlivá a nijak významně nezatěžuje kontrolující osobu. Omezení stanovená v čl. I bodu 11 mimořádného opatření mohla být stanovena podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Závěrem odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh jako nedůvodný zamítl.

[10] Navrhovatelka v replice k vyjádření odpůrce uvedla, že zrušení mimořádného opatření nebrání tomu, aby jeho zákonnost byla soudem přezkoumána. Podle § 13 odst. 4 pandemického zákona ve znění účinném od 26. 2. 2022 totiž platí, že pozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení, a to i bez změny návrhu. Z přechodného ustanovení zákona č. 39/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezů Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákon č. 520/2021 Sb., o dalších úpravách poskytování ošetrového v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii onemocnění COVID-19 (dále jen „změnový zákon“), současně vyplývá, že soudní řízení o přezkumu mimořádných opatření vydaných podle pandemického zákona zahájená před účinností tohoto zákona, se dokončí podle pandemického zákona ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti změnového zákona. Protože změnový zákon nabyl účinnosti již 26. 2. 2022, je pro dokončení tohoto řízení rozhodný § 13 odst. 4 pandemického zákona ve znění účinném od 26. 2. 2022. Zaměstnanci pořadatelů společenských akcí běžně nejsou vybaveni služebními zařízeními, na kterých by měla být aplikace „čTečka“ nainstalována. K používání soukromých zařízení být nuceni nemohou. Pořízení desítek či stovek chytrých zařízení je pro pořadatele zatěžující. Při pořádání výstav či jiných vzdělávacích akcí nejde o veřejné či soukromé akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Naopak jde o dlouhodobé a trvající instalace. Návštěvníci se proto u nich zpravidla v jeden okamžik nekumulují.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

IV.1 Zrušení mimořádného opatření odpůrcem

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve k námitce odpůrce zabýval tím, že se navrhovatelka domáhá zrušení části mimořádného opatření, které však již bylo k 10. 2. 2022 zrušeno jako celek (viz bod [3] tohoto rozsudku), aniž by navrhla, aby soud pro případ pozbytí platnosti mimořádného opatření vyslovil jeho nezákonnost.

[12] Podle § 13 odst. 4 pandemického zákona ve znění účinném od 26. 2. 2022 platí, že *pozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu*

pokračování

postupu v řízení, a to i bez změny návrhu. Dojde-li soud k závěru, že mimořádné opatření nebo jeho části byly v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že mimořádné opatření nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, v rozsudku vysloví tento závěr.

[13] Podle čl. II změnového zákona platí, že soudní řízení o přezkumu mimořádných opatření zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 94/2021 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

[14] Jak vyplývá z výše uvedeného, § 13 odst. 4 pandemického zákona umožňuje soudu přezkoumat opatření obecné povahy, které již pozbylo platnosti a vynést deklaratorní výrok určující jeho nezákonnost. K tomu, aby soud tímto způsobem postupoval, není od 26. 2. 2022 třeba změny návrhu, nebyl-li deklaratorní petit v návrhu uveden. Byť navrhovatelka podala návrh na zrušení napadené části mimořádného opatření před touto změnou, podle čl. II změnového zákona se soudní řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti změnového zákona dokončí podle pandemického zákona ve znění ode dne nabytí změnového zákona, tj. od 26. 2. 2022. Soud proto návrh přezkoumal bez dalšího, aniž by navrhovatelku o možnosti navrhnout deklaratorní petit poučoval (srov. k předchozí úpravě rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS, *povinnosti pozitivně testovaných*, bod 28).

IV.2 Aktivní procesní legitimace navrhovatelky

[15] Soud se dále zabýval tím, zda je navrhovatelka aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení napadených částí mimořádného opatření.

[16] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *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.*

[17] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele (tj. jemu náležející subjektivní práva) byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, *územní plán Vysoká nad Labem*, bod 34; ve vztahu k mimořádným opatřením viz bod 34 rozsudku *povinnosti pozitivně testovaných*). 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 citované usnesení *územní plán Vysoká nad Labem*, především body 31, 36 a 41). Ve vztahu k mimořádným opatřením to především znamená, že nelze bez dalšího umožnit

napadnout omezení adresovaná účastníkovi nebo zákazníkovi provozovatelem služeb či organizátorem akcí. Mezi regulací dopadající na zákazníka nebo účastníka akce a právní sférou provozovatele nebo organizátora totiž přímý a nezprostředkovaný vztah bez dalšího neexistuje (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, č. 4272/2022 Sb. NSS, bod 20 a 21, nebo usnesení NSS ze dne 16. 12. 2021, čj. 9 Ao 39/2021-27, bod 17). Není-li podmínka aktivní procesní legitimace splněna, soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[18] Navrhovatelka v návrhu ke své aktivní procesní legitimaci uvedla, že se zabývá organizováním kulturních a společenských akcí. Čl. I bod 11, 13 a 14 mimořádného opatření zasahuje do jejího práva na podnikání. Omezení a podmínky provozu a pořádání těchto akcí jí totiž znemožňují akce či výstavy pořádat.

[19] Soud uvádí, že čl. I bod 11, 13 a 14 mimořádného opatření obsahuje jak úpravu, která ukládá povinnosti organizátorům akcí, tak i úpravu, která ukládá povinnosti pouze zákazníkům. Organizátor akce však bez dalšího nemůže napadnout povinnosti uložené zákazníkovi, a to z důvodu neexistence přímého a bezprostředního vztahu mezi jeho právní sférou a těmito povinnostmi (viz bod [17] tohoto rozsudku).

[20] Navrhovatelka v návrhu brojí proti omezením neočkovaných osob, které nemohou nijak prokázat svoji tzv. bezinfekčnost a které jsou podle ní mimořádným opatřením fakticky nuceni k očkování (viz bod [5] tohoto rozsudku). Tato ustanovení se tedy zjevně primárně týkají neočkovaných osob, nikoliv navrhovatelky. Ta pak žádným způsobem netvrdí, jak se dotýká její právní sféry to, že je čl. I bodem 11 písm. b), bodem 13 písm. b) a bodem 14 písm. b) mimořádného opatření zakázána účast na akcích osobám, které vykazují klinické příznaky onemocnění covid-19 nebo které nesplňují podmínky čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Je totiž evidentní, že je nesprávné její tvrzení, že napadený čl. I bod 11, bod 13 a bod 14 mimořádného opatření ji znemožňuje pořádat výstavy či akce. S ohledem na obsah těchto povinností je totiž zřejmé, že pořádání výstav nebo akcí nebylo prostřednictvím zmiňovaných ustanovení znemožněno. Navrhovatelka proto není aktivně procesně legitimována k napadení těchto částí mimořádného opatření. Soud se z tohoto důvodu nezabýval námitkou, dle které testované osoby představují nízké riziko stran zavlečení onemocnění covid-19 mezi ostatní účastníky akce, a námitkou, že důvodem pro stanovení podmínek tzv. bezinfekčnosti je donutit osoby k očkování. Pro úplnost však ve stručnosti odkazuje na část IV.4 a IV.5 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, ve kterém se již obdobnými námitkami zabýval a shledal je nedůvodnými.

[21] Výše uvedené platí i pro čl. I bod 11 písm. a) mimořádného opatření ve slovech „*a návštěvníkům se nařizuje tyto rozestupy dodržovat, nejde-li o osoby ze společné domácnosti nebo žáky nebo studenty jedné školy nebo je dozorující osoby; stejná pravidla se použijí i pro návštěvy arboret a jiných zahrad nebo parků, do kterých je vstup regulován*“. Navrhovatelka totiž netvrdí, jak se její právní sféry dotýká to, že zákazníci jsou povinni dodržovat rozestupy.

[22] Navrhovatelka není aktivně procesně legitimována ani k napadení čl. I bodu 11 písm. a) ve slovech „*nařizuje provozovateli prostor nebo organizátorovi akce umožnit pouze*

pokračování

takové využití kapacity vnitřního prostoru, aby bylo umožněno účastníkům dodržovat rozestupy 1,5 metru“, bodu 13 písm. d) a bodu 14 písm. d) a e) mimořádného opatření. Netvrdí totiž, jak se dotýká její právní sféry to, že musí umožnit pouze takové využití kapacity vnitřního prostoru, aby bylo umožněno účastníkům dodržovat rozestupy 1,5 m [čl. I bod 11 písm. a) mimořádného opatření], a to, že vzdálenost diváku od jeviště nebo jiného místa určeného pro vystupující nebo sportovní plochy musí být nejméně 2 m a že všichni diváci musejí být usazeni [čl. I bod 13 písm. d) mimořádného opatření]. Zároveň netvrdí, jakým způsobem se její právní sféry dotýká regulace sportovní přípravy amatérských sportovců, sportovních utkání v rámci amatérské sportovní soutěže a činnosti pěveckých sborů [čl. I bod 14 písm. d) a e) mimořádného opatření].

[23] Soud proto neshledal aktivní procesní legitimaci navrhovatelky k napadení výše uvedených částí mimořádného opatření. Navrhovatelka je totiž ve výsledku pouze zcela formálně zahrnula do návrhového petitu, aniž by k nim uvedla jakoukoliv argumentaci stran své legitimace. Ta není zřejmá ani ze samotné povahy věci (srov. usnesení NSS ze dne 17. 9. 2021, čj. 8 Ao 23/2021-51, bod 8).

[24] Pokud jde o čl. I bod 13 písm. a) a bod 14 písm. a) mimořádného opatření, z návrhu vyplývá, že navrhovatelka pořádá koncerty až pro několik desítek tisíc diváků a že pořádá pro své klienty i soukromé akce. Omezením nejvyššího počtu diváků na 1 000 v případě koncertů a dalších představení [čl. I bod 13 písm. a) mimořádného opatření] a počtu účastníků akce na 100 [čl. I bod 14 písm. a) mimořádného opatření] tak navrhovatelka mohla být omezena ve výkonu své podnikatelské činnosti, jak tvrdí v návrhu. Současně tvrdí, že pořadatelé těchto akcí jsou diskriminováni vůči provozovatelům barů a diskoték, kteří nejsou maximálním počtem osob přítomných v provozovně omezeni. Právní sféra navrhovatelky proto mohla být těmito částmi mimořádného opatření dotčena. Protože navrhovatelka konsekventně a logicky tvrdí konkrétní dotčení na svých subjektivních právech, je k napadení čl. I bodu 13 písm. a) a bodu 14 písm. a) mimořádného opatření aktivně procesně legitimována.

[25] Čl. I bodem 11 písm. c), bodem 13 písm. c) a bodem 14 písm. c) mimořádného opatření byla stanovena povinnost organizátorům skupinových prohlídek nebo akcí kontrolovat u účastníků (diváků) splnění podmínky tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření aplikací „čTečka“. Navrhovatelka tvrdí, že splnění této povinnosti je u pořadatelů akcí s větším počtem návštěvníků technicky a personálně nákladné. Nepředloží-li návštěvník doklad o tzv. bezinfekčnosti, nemůže jej pořadatel na akci pustit. Tím však poruší smlouvu s návštěvníkem dříve uzavřenou. Protože navrhovatelka tyto akce pořádá, mohlo být v důsledku této povinnosti zasaženo do její právní sféry. Kontrola tzv. bezinfekčnosti aplikací „čTečka“ pořadatelem totiž může s ohledem na tvrzení navrhovatelky představovat určitý limit výkonu práva na podnikání. Navrhovatelka je proto aktivně procesně legitimována k napadení těchto ustanovení mimořádného opatření.

[26] Soud nicméně podotýká, že ustanovení mimořádného opatření uvedená v bodě [25] tohoto rozsudku obsahovala také úpravu, která ukládala povinnosti účastníkům skupinových prohlídek nebo akcí. Organizátor akcí však bez dalšího nemůže napadnout povinnosti jim uložené (viz bod [17] tohoto rozsudku).

[27] Ustanovení čl. I bodu 11 písm. c) mimořádného opatření upravovalo následující povinnosti ve vztahu ke skupinovým prohlídkám. Organizátor skupinové prohlídky byl splnění podmínek podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření povinen kontrolovat u osob, které musely podmínky splňovat, a tato osoba byla povinna splnění podmínek organizátorovi prokázat. Neprokázala-li je, bylo organizátorovi zakázáno umožnit této osobě účast na skupinové prohlídce. Z uvedeného tak vyplývá, že jednotlivá pravidla obsažená v čl. I bodu 11 písm. c) mimořádného opatření tvořila ve svém souhrnu ucelené pravidlo [kontrolovat – prokázat – (případně) neumožnit účast]. Povinnosti účastníka pak tvořily část tohoto pravidla (prokázat). Pakliže by soud přezkoumal pouze pravidla týkající se organizátorů [kontrolovat – (případně) neumožnit účast], pak by osamocená povinnost účastníka postrádala v dané části mimořádného opatření smysl (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2021, čj. 9 Ao 20/2021-59, bod 23, a rozsudek *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, bod 27). A to jak z hlediska gramatického (po vypuštění by nebylo zřejmé, komu měl účastník splnění podmínek prokázat), tak i z hlediska systematiky daného ustanovení. Povinnosti provozovatele totiž byly zjevně navázány na primární povinnosti zákazníka. Za této situace proto soud přezkoumal čl. I bod 11 písm. c) mimořádného opatření jako celek. Uvedené závěry pak platí i pro čl. I bod 13 písm. c) a bod 14 písm. c) mimořádného opatření, které rovněž zakotvují pravidlo kontrolovat – prokázat – (případně) nepustit na akci či neumožnit účast na akci.

[28] Navrhovatelka tedy má z výše uvedených důvodů aktivní procesní legitimaci k napadení čl. I bodu 11 písm. c), bodu 13 písm. c) a bodu 14 písm. c) mimořádného opatření jako celku, přestože tato ustanovení upravují rovněž povinnosti účastníků akcí. K tomu nicméně soud podotýká, že důvodné mohou být jen ty námitky, které se týkají práv navrhovatelky.

[29] Z výše uvedeného tak plyne, že navrhovatelka má aktivní procesní legitimaci k napadení čl. I bodu 11 písm. c), bodu 13 písm. a) a c) a bodu 14 písm. a) a c) mimořádného opatření. V části týkající se čl. I bodu 11 písm. a) a b), bodu 13 písm. b) a d) a bodu 14 písm. b), d) a e) mimořádného opatření je namíste návrh odmítnout jako podaný osobou zjevně neoprávněnou v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[30] Nejvyšší správní soud následně posoudil návrh v rozsahu, ve kterém je navrhovatelka aktivně procesně legitimována, a dospěl k závěru, že je důvodný.

IV.3 Námitka překročení pravomoci odpůrcem

[31] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s., ve znění od 1. 1. 2012, platí, že *při rozhodování (o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – pozn. NSS) je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*

[32] Navrhovatelka namítá, že odpůrce překročil meze své pravomoci tím, že mimořádné opatření mělo za cíl ochranu jednotlivých obyvatel namísto likvidace epidemie nebo bránění jejímu vzniku podle § 2 odst. 1 pandemického zákona. Případným nedostatkem pravomoci odpůrce vydat opatření obecné povahy nebo překročením jeho působnosti se soud zabývá i z úřední povinnosti (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne

pokračování

16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, *územní plán Moravany*, bod 28). Soud však překročení pravomoci odpůrcem neshledal.

[33] Podle § 2 odst. 1 pandemického zákona platí, že *ministerstvo zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“), krajská hygienická stanice nebo Hygienická stanice hlavního města Prahy (dále jen „krajská hygienická stanice“) může za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídit mimořádné opatření, kterým přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb. Ministerstvo může nařídit mimořádné opatření podle věty první s celostátní působností nebo s působností na území několika krajů. Krajská hygienická stanice může mimořádné opatření nařídit na území svého správního obvodu.*

[34] Nejvyšší správní soud již v rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, bod 84 a 85, uvedl, že „[p]odle odůvodnění mimořádného opatření i tvrzení odpůrce v průběhu řízení před soudem bylo cílem to, aby došlo ke zmenšení rizika přenosu onemocnění mezi jedinci a ke snížení rizika dalšího zhoršení epidemické situace v celé populaci tak, aby se předešlo zahlcení a zhroucení zdravotního systému. Cílem mimořádného opatření současně byla snaha reagovat na nastupující vlnu varianty omikron ve spojení s probíhajícím přenosem varianty delta. [...] Odpůrce v této souvislosti vzal v úvahu skutečnost, že osoby neočkované bez imunity získané prodělanou nemocí mohou být onemocněním covid-19 více postiženy na zdraví, a představují tak pro zdravotní systém větší hrozbu. Omikron zároveň představuje hrozbu, že dojde k nakažení velkého množství osob, a tedy i velké části neočkovaných. Odpůrcem tvrzeným cílem napadeného mimořádného opatření proto je jak ochrana nejvíce zranitelných osob, tak ale zejména zdravotního systému jako celku. Ochrana veřejného zdraví představuje nepochybně legitimní cíl, který je přípustný podle pandemického zákona. Jak totiž vyplývá z § 1 odst. 1 pandemického zákona, tento zákon upravuje opatření pro zvládnutí epidemie onemocnění covid-19 a jejich dopadů na území České republiky. Mezi dopady, které je třeba zvládat, pak nepochybně patří zátěž zdravotního systému tímto onemocněním způsobená. Zátěž bude únosná pouze tehdy, bude-li sníženo množství osob s těžkým průběhem onemocnění v nemocnicích. Současně podle § 2 odst. 1 pandemického zákona mohou být mimořádná opatření nařizována za účelem likvidace epidemie nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku. Epidemie může být potlačena a případně může být předejito jejímu opětovnému vzniku zejména tak, že bude omezeno či ideálně zamezeno šíření viru v populaci. Proto i snaha o zmenšení rizika přenosu onemocnění v populaci představuje legitimní cíl. Navíc pojmem likvidace epidemie je třeba i s ohledem na § 1 odst. 1 pandemického zákona rozumět nejen naprosté zabránění přenosu, ale i významné snížení jejího šíření a zmírnění jejích nejvýznamnějších dopadů. Mezi ně v první řadě patří přetížení systému zdravotní péče.“

[35] Z výše uvedeného tak vyplývá, že cílem mimořádného opatření nebyla pouze ochrana jednotlivých obyvatel, jak tvrdí navrhovatelka, nýbrž i zmenšení rizika přenosu onemocnění covid-19 v populaci tak, aby se zabránilo vysokému nárůstu nově nakažených a aby byla zátěž zdravotnického systému zvladatelná. Tento komplexní cíl shledal Nejvyšší správní soud za legitimní a v souladu s § 1 odst. 1 a § 2 odst. 1 pandemického zákona. Odpůrce proto napadeným mimořádným opatřením pravomoc svěřenou mu

pandemickým zákonem nepřekročil. Mimořádné opatření tak není nicotné, jak mylně namítá navrhovatelka.

IV.4 Omezení výstav a vzdělávacích akcí

[36] Soud dále posoudil námitku, dle které odpůrce nemohl stanovit povinnosti a omezení pořadatelů výstav a jiných vzdělávacích akcí podle § 2 odst. 2 pandemického zákona ani podle zákona o ochraně veřejného zdraví.

[37] Napadené mimořádné opatření se odkazuje na to, že omezuje provoz zoologických zahrad a botanických zahrad, muzeí, galerií, výstavních prostor, hradů, zámků a obdobných historických nebo kulturních objektů, hvězdáren a planetárií a konání veletrhů a prodejních hospodářských výstav a stanovuje podmínky jejich provozu podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a podle § 2 odst. 2 písm. e) a i) pandemického zákona.

[38] Soud se nejprve zabýval tím, zda odpůrce mohl mimořádným opatřením regulovat namítané výstavy. Navrhovatelka v této souvislosti v replice k vyjádření odpůrce uvedla, že jde o dlouhodobé a trvalé instalace.

[39] Podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona platilo, že *zákaz nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, nebo stanovení podmínek jejich konání snižujících riziko přenosu onemocnění COVID-19, včetně stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se jich mohou účastnit; zákaz nebo omezení nelze vztáhnout na schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných nebo soukromých osob, které se konají na základě zákona, a shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím.*

[40] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 6. 2021, čj. 8 Ao 5/2021-57, bod 33, dospěl k závěru, že „[v]eletrhy a výstavy dle čl. I bodu 5 písm. f) mimořádného opatření nejsou výrobní či klasickou obchodní činností a nelze je považovat ani za poskytování služeb. Jde spíše o organizované podniky (akce) ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, jak toto spojení vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48. Jedná se zpravidla o časově omezené předem uspořádané ad hoc akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě. Působnost odpůrce k jejich regulaci obecně plyne z § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Tento závěr je podpořen i důvodovou zprávou k pandemickému zákonu, z níž plyne, že mj. výstavy a veletrhy stejně jako jiné kulturní akce, je třeba doplnit do výčtu akcí, které bude možné zakázat nebo omezit, což činí právě navrhovaný § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Navrhovatel se tedy mýlí, pokud tvrdí, že veletrhy a výstavy nelze podle pandemického zákona zakázat (ke shodnému závěru NSS dospěl již v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-52). Je současně nerozhodné, zda jde o zákaz přímý, či o zákaz prostřednictvím zákazu vstupu veřejnosti.“ Z uvedeného tak vyplývá, že lze obecně výstavy regulovat podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Přestože Nejvyšší správní soud uvedl, že jde zpravidla o časově omezené akce, je tento závěr přenositelný i na dlouhodobější výstavy, které pořádá navrhovatelka. Nelze totiž rozlišovat mezi výstavami krátkodobými a dlouhodobými. Přestože mají výstavy zpravidla časově omezený charakter, nelze někdy ani na začátku určit, jak bude výstava dlouho trvat. I z krátkodobé výstavy se díky zájmu

pokračování

návštěvníků může stát výstava dlouhodobější. Není proto dán důvod, aby soud rozlišoval mezi typově stejnými činnostmi jen na základě délky jejich trvání. Nadto i v případě dlouhodobých výstav častěji dochází k významné kumulaci osob na jednom místě (například při vernisáži nebo při jiných akcích na podporu výstavy).

[41] Pokud jde o vzdělávací akce, ty nebyly regulovány čl. I bodem 11 mimořádného opatření, jak tvrdí navrhovatelka. Podmínky jejich konání totiž byly stanoveny čl. I bodem 13 mimořádného opatření, který se rovněž odkazuje na § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Nejvyšší správní soud se regulací vzdělávacích akcí podle pandemického zákona zabýval v rozsudku ze dne 31. 8. 2021, čj. 8 Ao 8/2021-52, v bodě 51. Konkrétně uvedl, že „[o]bdobně je třeba za akce, zde veřejné, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, považovat rovněž kongresy, vzdělávací akce a zkoušky v prezenční formě (bod 4), neboť bezpochyby nejde o výrobní či obchodní činnost a jistě je nelze považovat ani za poskytování služeb, natož kontinuálně a dlouhodobě. Naopak, jedná se zpravidla o jednorázové či sice opakované, ale časově omezené předem plánované ad hoc akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě (bod 53 rozsudku čj. 8 Ao 7/2021-44 a contrario).“ Vzdělávací akce proto lze omezit nebo zakázat podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona.

[42] Odpůrce tak byl oprávněn regulovat výstavy a vzdělávací akce podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Námitka navrhovatelky je proto lichá.

IV.5 Povinnost kontrolovat podmínky tzv. bezinfekčnosti aplikací „čTečka“

[43] Navrhovatelka namítá, že povinnost provozovatelů výstav a pořadatelů hromadných akcí kontrolovat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti aplikací „čTečka“ není řádně odůvodněna a je nepřiměřená. Odpůrce se podle navrhovatelky nezabýval tím, zda je stanovení této povinnosti přiměřené ve vztahu ke sledovanému účelu.

[44] Odpůrce v čl. I bodu 11 písm. c), bodu 13 písm. c) a bodu 14 písm. c) mimořádného opatření stanovil povinnost organizátorům skupinových prohlídek nebo akcí kontrolovat u účastníků (diváků) splnění podmínky tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření prostřednictvím aplikace „čTečka“. Soud se nejprve zabýval tím, zda byla tato povinnost odpůrcem řádně odůvodněna.

[45] Podle § 3 odst. 1 pandemického zákona platilo, že *mimořádné opatření podle § 2 ministerstvo nebo krajská hygienická stanice nařídí pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu*. Podle § 3 odst. 2 téhož zákona dále platilo, že *v odůvodnění mimořádného opatření podle § 2 se zohlední aktuální analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob*.

[46] Nezná-li soud důvody, které odpůrce vedly k přijetí konkrétního mimořádného opatření, je vyloučeno, aby se mohl věcně zabývat jeho zákonností a případně jeho přiměřeností. Takové opatření obecné povahy je pak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (k požadavku na odůvodnění mimořádných opatření viz body 88 – 102 rozsudku

povinnosti pozitivně testovaných). Přezkoumatelností mimořádného opatření se soud podrobněji zabývá jen u těch napadených částí mimořádného opatření, u kterých tuto námitku navrhovatel uplatnil v konkrétnější podobě, anebo tam, kde nepřezkoumatelnost mimořádného opatření brání jeho posouzení v rozsahu uplatněného návrhového bodu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2021, čj. 8 Ao 7/2021-44, bod 33). Podstatné je, zda „*odpůrcem zvolené řešení má alespoň rámcovou oporu v odůvodnění napadeného mimořádného opatření*“, přičemž „*odpůrce je zároveň v soudním řízení oprávněn předložit další argumenty či podklady, které podporují argumentaci a podklady obsažené již v napadeném mimořádném opatření*“ (rozsudek ze dne 20. 10. 2021, čj. 8 Ao 22/2021-183, *uznávání protilátek III*, bod 36).

[47] Odpůrce k povinnosti kontrolovat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti aplikací „čTečka“ v obecné části odůvodnění mimořádného opatření na str. 26 uvedl, že „*[v]šude, kde se provozovatelům zařízení, poskytovatelům služeb a organizátorům akcí nařizuje kontrolovat splnění podmínek podle bodu I/15, nařizuje se činit tak prostřednictvím mobilní aplikace Ministerstva zdravotnictví „čTečka“, neboť se jedná o způsob zaručující spolehlivé ověření pravosti a platnosti prokazovaného dokladu obsahujícího QR kód, a to i vzhledem k rostoucímu množství zpráv o prokazování se nepravdivými, resp. falešnými potvrzeními.*“ Ve zvláštní části odůvodnění týkající se napadených bodů mimořádného opatření odpůrce k odůvodnění uvedené povinnosti nic neuvedl. Ve vyjádření k návrhu však dodal, že aplikaci „čTečka“ lze nainstalovat na jakékoliv chytré zařízení a že kontrola jejím prostřednictvím je jednoduchá, spolehlivá a nijak významně nezatěžuje kontrolující osobu (viz rekapitulaci v bodě [9] tohoto rozsudku).

[48] Z výše uvedeného tak vyplývá, že odpůrce nařídil pořadatelům akcí kontrolovat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti aplikací „čTečka“ z důvodu, aby znemožnil osobám prokázat svoji tzv. bezinfekčnost pomocí nepravdivých nebo falešných potvrzení. Aplikace „čTečka“ totiž podle odpůrce spolehlivě ověřuje pravost a platnost daného dokladu obsahujícího QR kód, přičemž ji lze nainstalovat na jakékoliv chytré zařízení a kontrola jejím prostřednictvím je snadná a nezatěžuje kontrolující osobu. Odpůrce tedy uvedl důvody, pro které tuto povinnost mimořádným opatřením nařídil. Mimořádné opatření je proto v této části přezkoumatelné.

[49] Navrhovatelka dále namítá, že se odpůrce nezabýval tím, zda je stanovení této povinnosti přiměřené ve vztahu ke sledovanému účelu. Tato námitka není důvodná.

[50] Podle § 3 odst. 1 pandemického zákona nařídí odpůrce mimořádné opatření pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu. Nejvyšší správní soud k tomu již v rozsudku ze dne 20. 5. 2021, čj. 8 Ao 4/2021-75, bod 46, uvedl, že „*[v] důvodové zprávě k pandemickému zákonu se k tomuto ustanovení uvádí, že je tomu tak z důvodu, aby byla v co největší míře šetřena práva a oprávněné zájmy osob*“. Obsahově lze tento požadavek pandemického zákona připodobnit k druhému kroku tzv. testu proporcionality, kterým je požadavek potřeby (nezbytnosti zásahu). V rámci testu se zvažuje, zda spolu sledovaný cíl, kterého má být regulací dosaženo, a samotná regulace (konkrétní zákazy, omezení a podmínky stanovené opatřením obecné povahy) logicky souvisí (kritérium vhodnosti), zda není k dispozici žádný mírnější (způsobující menší zásah do práva), avšak stejně vhodný prostředek a zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium

pokračování

potřebnosti/nezbytnosti). U mimořádných opatření podle pandemického zákona jde však o přímý požadavek zákona, a proto se touto otázkou musí soud zabývat ještě v rámci čtvrtého kroku algoritmu, tedy v rámci posouzení (ne)souladu obsahu mimořádných opatření se zákonem, spočívajícím v nenaplnění podmínek pro jejich vydání.“

[51] Soud nemá pochybnosti o legitimitě cíle, jehož má být tímto opatřením uloženým organizátorům akcí dosaženo. Doklady o splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti totiž mohou být osobami, které tyto podmínky nesplňují, zfalšovány. Pouhá vizuální kontrola dokladu organizátorem akce však nemusí k odhalení zfalšovaného dokladu stačit. Naopak kontrolou dokladu prostřednictvím aplikace „čTečka“ může být ověřena platnost i pravost dokladu tím, že je naskenován a vyhodnocen QR kód uvedený na příslušném dokladu. Účinná kontrola pravosti a platnosti dokladů o tzv. bezinfekčnosti proto nepochybně představuje legitimní cíl. Nesporná je i logická souvislost sledovaného cíle s posuzovanou regulací, neboť kontrola splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti pomocí aplikace „čTečka“ zjevně povede k případnému odhalení zfalšovaných nebo neplatných dokladů. Tím i tato povinnost zprostředkovaně přispívá k dosažení hlavního cíle sledovaného mimořádným opatřením (viz bod [34] a [35] tohoto rozsudku). Kontrola pomocí aplikace „čTečka“ totiž umožňuje odhalit osoby z hlediska probíhající epidemie covid-19 rizikové a následně je na akci nevpuštít.

[52] Jde-li o kritérium nezbytnosti, odpůrce zdůvodnil, proč je třeba, aby organizátoři akcí kontrolovali splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti aplikací „čTečka“ (viz bod [47] tohoto rozsudku). Ta na rozdíl od vizuální kontroly umožňuje spolehlivě ověřit pravost a platnost příslušného dokladu. Pouhá vizuální kontrola dokladu totiž nemusí odhalit případný falzifikát. Aplikace „čTečka“ proto zjevně představuje vhodný nástroj pro kontrolu dokladů.

[53] Navrhovatelka v této souvislosti namítá, že by kontrolu měly provádět příslušné orgány veřejné moci. Soud s navrhovatelkou obecně souhlasí v tom, že by orgány ochrany veřejného zdraví mohly splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti kontrolovat. Nejvyšší správní soud nicméně již v rozsudku ze dne 28. 1. 2022, čj. 8 Ao 29/2021-98, *společenství vlastníků jednotek*, bod 21, dospěl k závěru, že povinnost kontrolovat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti není nepřipustným přenesením výkonu státní správy na soukromé osoby a že ji lze nařídit podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Odpůrce proto byl oprávněn požadovat provádění kontroly po organizátorech akcí. S těmito závěry však navrhovatelka nijak nepolemizuje.

[54] Soud neshledal tuto povinnost ani nepřiměřenou. Navrhovatelka pouze zcela obecně namítá, že s plněním této povinnosti má značné technické a personální náklady. Ty však žádným způsobem blíže nespecifikovala. Při současné cenové dostupnosti a technickém rozvoji tzv. chytrých zařízení lze předpokládat, že organizátor akce nebo jeho zaměstnanec chytrým telefonem nebo tabletem, na kterém by bylo možné aplikaci „čTečka“ nainstalovat, disponuje. Organizátoři akcí se mohou se svými zaměstnanci domluvit na tom, že budou ke kontrole používat soukromá zařízení (§ 190 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce). Navrhovatelka netvrdí, že by měla jakýkoliv problém se na tom se zaměstnanci dohodnout. Není proto zřejmé, že by pro účely splnění této povinnosti musela pořizovat jakákoliv zvláštní zařízení, jako tomu bylo např.

při zavedení elektronické evidence tržeb. Pokud jde o tvrzené zvýšené personální náklady, ani zde navrhovatelka nijak nerozvádí, nakolik se v tomto směru kontrola prostřednictvím aplikace „ČTečka“ liší od prosté vizuální kontroly certifikátů. S ohledem na obecnost tvrzení navrhovatelky soud musel provést přezkum přiměřenosti pouze v obecné rovině. V rámci ní neshledal, že by tato povinnost významněji zatěžovala kontrolující osobu. Byla tedy přiměřená.

[55] Pokud jde o soukromoprávní následky nevpustění zákazníka na akci v důsledku neprokázání splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti, soud podotýká, že úkolem soudu ve správním soudnictví není, aby se zabýval smluvními podmínkami navrhovatelky nebo provozovatelů restaurací, barů a diskoték (viz § 2 s. ř. s.). V obecné rovině však k této námitce uvádí, že organizátoři akcí nejsou oproti provozovatelům uvedených služeb znevýhodněni, jak mylně tvrdí navrhovatelka. Nevpustí-li provozovatel restaurace do provozovny zákazníka, který neprokázal svoji tzv. bezinfekčnost, nedojde k následnému uzavření smlouvy mezi zákazníkem a provozovatelem. Zákazníkovi tedy nebude ve výsledku žádné plnění ze strany provozovatele poskytnuto. Nevpustí-li organizátor na akci účastníka, který neprokázal svoji tzv. bezinfekčnost a který si již dříve zakoupil lístek na danou akci, a to z důvodu mimořádným opatřením uložené veřejnoprávní povinnosti, stane se dluh po vzniku závazku nesplnitelným a závazek zanikne pro nemožnost plnění podle § 2006 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. I v tomto případě tak nebude zákazníkovi plnění organizátorem akce poskytnuto, obdobně jako nebude poskytnuto provozovatelem restaurace. Organizátoři akcí tak nejsou oproti provozovatelům restaurací, barů a diskoték v tomto ohledu nijak znevýhodněni, neboť jak tito provozovatelé, tak i organizátoři akcí nemohou v důsledku mimořádného opatření poskytnout svým zákazníkům dané plnění, jestliže neprokáží splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti.

IV.6 K namítanému omezení hromadných akcí

[56] Navrhovatelka namítá, že omezení hromadných akcí není v mimořádném opatření řádně odůvodněno, a to ze tří hledisek. Předně odpůrce nezdůvodnil, na základě jakých kritérií rozdělil hromadné akce na ty, kterých se může účastnit nejvýše 1 000 osob [čl. I bod 13 písm. a) mimořádného opatření], a na ty, kterých se může účastnit nejvýše 100 osob [čl. I bod 14 písm. a) mimořádného opatření]. Dále nezdůvodnil, proč odpůrce stanovil nejvýše povolený počet diváků podle čl. I bodu 13 písm. a) a bodu 14 písm. a) mimořádného opatření shodně pro venkovní i vnitřní prostory. Zároveň ani nezdůvodnil, proč nezohlednil charakteristiku prostor pro konání akcí.

[57] Pokud jde o rozdílně stanovené počty účastníků akcí, pak odpůrce na str. 34 odůvodnění mimořádného opatření k čl. I bodu 13 písm. a) uvedl, že „[o]mezuje se maximální počet účastníků na akci a to tak, že v jeden čas nesmí být přítomno více než 1 000 osob (diváků, návštěvníků, posluchačů, zkoušených). Jak je již výše zmíněno, se vzrůstajícím počtem osob na hromadné akci se zvyšuje riziko přenosu nákazy. Při současné stále vysoké virové náloži v populaci, kterou dokládá průměrná pozitivita provedených RT-PCR testů z diagnostické indikace, pak výrazně narůstá riziko kontaktu s infekční osobou, které se samozřejmě dále zvyšuje se vzrůstajícím počtem přítomných osob. Proto bylo přistoupeno k tomuto omezení. Podmínka usazení diváků pak má za cíl zajistit co nejnížší mobilitu osob

pokračování

na těchto akcích, aby se tak dále snížilo riziko přenosu onemocnění covid-19, neboť na velké hromadné akce (koncerty, sportovní utkání) často přijíždějí účastníci z více krajů nebo i celé republiky, což dále podporuje šíření onemocnění.“ K čl. I bodu 14 písm. a) mimořádného opatření pak na str. 34 uvedl, že „[v] případě, že má být v jeden okamžik přítomno na akci více než 20 osob, mohou se jí účastnit pouze osoby, které se mohou prokázat splněním podmínek podle bodu I/15, přitom však lze připustit přítomnost nejvýše 100 osob bez ohledu na to, zda se konají ve vnitřních nebo vnějších prostorech. Toto významné snížení maximálního počtu účastníků na předmětných akcích má především za cíl snížit při současné virové náloži riziko přenosu nákazy a stále tak ještě umožnit pořádání těchto akcí. Velikost skupiny je stanovena z toho důvodu, že se vzrůstajícím počtem osob ve skupině je i snížena možnost dodržovat bezpečné rozestupy a také vzrůstá riziko přenosu nákazy. Zároveň je smyslem tohoto vymezení umožnit organizátorům těchto akcí organizovat akce i pro osoby bez uvedeného dokladu, byť jde o skupinu o velmi omezeném počtu osob.“

[58] Z výše uvedeného vyplývá, že odpůrce v obou případech stanovil podmínku nejvyššího povoleného počtu účastníků z důvodu, že při vzrůstajícím počtu osob na hromadné akci se zvyšuje riziko přenosu nákazy. Z odůvodnění mimořádného opatření však již nevyplývá, proč bylo v případě akcí dle čl. I bodu 13 písm. a) mimořádného opatření povoleno 1 000 osob, kdežto u akcí podle čl. I bodu 14 písm. a) mimořádného opatření pouze 100. Toliko je z něj seznatelné, že odpůrce za účelem omezení mobility účastníků stanovil podmínku jejich usazení v čl. I bodu 13 písm. d) mimořádného opatření a že v případě akcí podle čl. I bodu 14 mimořádného opatření nebylo podle odpůrce možné dodržovat bezpečné rozestupy.

[59] Z odůvodnění nelze seznat důvody pro odlišná pravidla pro akce podle čl. I. bodu 13 a bodu 14 mimořádného opatření a tyto důvody odpůrce neuvedl ani v průběhu řízení před soudem. Pakliže odpůrce zamýšlel omezit obecně jakákoliv setkávání na určitý maximálně povolený počet osob, pak by měly být podmínky konání těchto akcí z hlediska počtu osob stanoveny shodně. Důvodem omezení totiž v obou případech byla skutečnost, že se vzrůstajícím počtem se zvyšuje riziko přenosu nákazy. Není ani zřejmé, že by důvodem stanovení odlišného počtu mohla být odpůrcem zmiňovaná povinnost usazení návštěvníků nebo nemožnost dodržovat bezpečné rozestupy. Nepochybně bylo možné zajistit také usazení návštěvníků alespoň některých akcí uvedených v čl. I. bodu 14 (typicky spolkové, sportovní a kulturní akce, jiné než v čl. I. bodu 13). Naopak není zřejmé, že by mezi diváky podle čl. I. bodu 13 musely být jakékoliv rozestupy, které by odůvodňovaly odlišné zacházení s akcemi podle čl. I. bodu 14. Již z laického pohledu je zároveň zřejmé, že menší riziko přenosu bude zjevně v případě shromáždění 200 osob ve venkovním prostředí za současného dodržování rozestupů než na koncertě s účastí 1 000 diváků, byť sedících, v uzavřené plně vyprodané hale, tedy na hranici její kapacity. Přesto první akci pořádat nešlo a druhou ano. Mimořádné opatření je proto v této části nepřezkoumatelné.

[60] Soud se dále zabýval tím, zda odpůrce odůvodnil, proč stanovil nejvýše povolený počet diváků podle čl. I bodu 13 písm. a) a bodu 14 písm. a) mimořádného opatření shodně pro venkovní i vnitřní prostory.

[61] Odpůrce v obecné části odůvodnění mimořádného opatření na str. 17 k hromadným akcím uvedl, že je s nimi dlouhodobě spojováno největší riziko přenosu viru z důvodu kumulace velkého počtu neznámých osob a vysoké mobility mezi účastníky. Mezi účastníky dochází k dlouhodobé a blízké interakci, což významně zvyšuje riziko přenosu viru. Na str. 22 odůvodnění mimořádného opatření odpůrce dále uvedl, že při stanovení podmínek účasti na hromadných akcích vycházel ze skutečnosti, že vnější prostory jsou z hlediska rizika přenosu onemocnění covid-19 bezpečnější než vnitřní prostory. Rizikovost vnitřních prostor se zvyšuje nedostatečným větráním. Důležitým faktorem je i délka trvání akce. Čím je akce delší, tím se zvyšuje riziko nákazy. Zvýšené riziko představuje i chování účastníků na těchto akcích. Vnitřní akce s vyšším počtem účastníků a trvající delší časový úsek jsou vysoce rizikové. Ve zvláštní části odůvodnění mimořádného opatření odpůrce na str. 34 k čl. I bodu 13 dále uvedl, že tyto akce trvají desítky minut až pár hodin, přičemž se v jeden čas na jednom místě shromažďují osoby z různých míst, které se vzájemně neznají. K čl. I bodu 14 mimořádného opatření odpůrce uvedl, že přítomno na akci může být nejvýše 100 osob bez ohledu na to, zda se konají ve vnitřních nebo vnějších prostorech (str. 35 odůvodnění mimořádného opatření).

[62] Z výše uvedeného vyplývá, že hromadné akce představují podle odpůrce významné riziko pro další šíření viru v populaci. Obecně jsou proto z odůvodnění mimořádného opatření seznatelné důvody, pro které odpůrce přistoupil k jejich regulaci. Soud nicméně přisvědčuje návrhovateli, že z odůvodnění mimořádného opatření nevyplývá, proč odpůrce stanovil nejvýše povolený počet diváků podle čl. I bodu 13 písm. a) a bodu 14 písm. a) mimořádného opatření shodně pro venkovní i vnitřní prostory a proč nezohlednil charakteristiku prostor pro konání akcí.

[63] Sám odpůrce totiž v obecné části odůvodnění mimořádného opatření vyšel z předpokladu, že vnější prostory jsou z hlediska rizika přenosu viru bezpečnější než vnitřní prostory (viz bod [61] tohoto rozsudku). V rozporu s tímto předpokladem však v čl. I bodu 13 písm. a) a bodu 14 písm. a) mimořádného opatření mezi venkovními a vnitřními prostory nerozlišuje a tento postup nijak neodůvodňuje. Na str. 35 odůvodnění mimořádného opatření odpůrce toliko k čl. I bodu 14 písm. a) uvedl, že na akci může být přítomno nejvíce 100 osob bez ohledu na to, zda se koná ve vnitřních nebo vnějších prostorech. Proč nelze rozlišovat vnitřní a vnější prostory v rozporu s předchozí částí odůvodnění, však odpůrce nijak nevysvětluje. Nepokusil se o to ani ve vyjádření k návrhu v řízení před soudem. Jsou-li však vnější prostory z hlediska šíření viru i podle odpůrce bezpečnější, bylo na něm, aby zdůvodnil, proč je pořádání akcí ve vnějších prostorech svázáno stejnými podmínkami jako pořádání akcí ve vnitřních prostorech. Mimořádné opatření tak trpí nedostatkem důvodů i stran této otázky.

[64] Nadto má soud i pochybnosti o přiměřenosti shodných podmínek pro konání akcí ve vnějších a vnitřních prostorech. Představují-li totiž podle odpůrce vnitřní a vnější prostory rozdílné riziko pro další přenos viru, bylo by logické, aby pro ně byly stanoveny samostatné podmínky (např. počet diváků), za kterých se mohou hromadné akce konat. Odpůrce sám tuto skutečnost zohlednil například v čl. I bodě 13 písm. a) mimořádného opatření ze dne 27. 9. 2021, čj. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN. Je proto zářející, že v nyní napadeném mimořádném opatření odpůrce na jakékoliv rozlišení rezignoval, přestože dříve byl schopen stanovit samostatné podmínky pro venkovní a vnitřní

pokračování

prostory. Soud se však blíže otázkou přiměřenosti nezabýval, neboť mu v tom brání nepřezkoumatelnost této části mimořádného opatření.

[65] Konečně navrhovatelka spatřuje nedostatek důvodů mimořádného opatření v tom, že odpůrce nezdůvodnil, proč nezohlednil i další charakteristiku prostor pro konání akcí. I tato námitka je důvodná.

[66] Riziko přenosu viru na hromadných akcích podle odpůrce zvyšuje vysoká mobilita mezi účastníky, nedostatečné větrání, délka trvání akce a chování účastníků (viz bod [61] tohoto rozsudku). Řada těchto faktorů je ovlivnitelná organizátory akcí (např. vybudováním rozhrad mezi skupinami účastníků, nebo zajištěním dostatečného odvětrávání). Soudu se zároveň jeví jako logické tvrzení navrhovatelky, že v případě velkokapacitních prostor (pro tisíce a desetitisíce diváků), kde lze zajistit větší rozestupy mezi diváky, je riziko přenosu viru nižší než v případě prostor pro menší počet diváků, kde jsou diváci usazeni hned vedle sebe. Odpůrce však bez dalšího omezil počet účastníků akcí podle čl. I bodu 13 písm. a) a bodu 14 písm. a) mimořádného opatření, aniž by se zabýval tím, zda nelze počet účastníků akce stanovit s ohledem na charakteristiku daných prostor (např. kapacita, odvětrávání nebo možnost zamezení kontaktu s dalšími účastníky).

[67] Soud si je vědom toho, že vytýká-li navrhovatelka odůvodnění chybějící vypořádání některých protiargumentů, je třeba vzít v úvahu, že odůvodnění mimořádných opatření, která jsou svou obecností blízká právním předpisům, by mohlo být vždy delší, podrobnější a dokonalejší. Požadavky na odůvodnění mimořádných opatření proto nemohou být přehnané (rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2021, čj. 2 Ao 7/2021-157, bod 48). Odpůrce však žádným způsobem neodůvodnil, proč přistoupil k paušálnímu stanovení nejvyššího možného počtu účastníků na akcích podle čl. I bodu 13 písm. a) a bodu 14 písm. a) mimořádného opatření, přestože v obecné části jeho odůvodnění identifikoval rizika spojená s jejich konáním, která však jsou do značné míry organizátory akcí ovlivnitelná určitými opatřeními [např. větráním nebo omezením délky trvání akce (viz str. 22 odůvodnění mimořádného opatření)]. Toto odůvodnění nedoplnil ani v průběhu řízení před soudem. Mimořádné opatření je tak v této části nepřezkoumatelné i z tohoto důvodu.

[68] Odpůrce je navíc v tomto ohledu značně nekonzistentní. Pakliže je míra rizika odlišná, měl stanovit podmínky konání hromadných akcí pro jednotlivé typy dle jejich jednotlivých charakteristik (srov. čl. I bod 12 mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, čj. MZDR 14601/2021-22/MIN/KAN, nebo čl. I bod 12 mimořádného opatření odpůrce ze dne 25. 6. 2021, čj. MZDR 14601/2021-21/MIN/KAN). Paušální stanovení povoleného počtu hostů se proto soudu jeví jako snaha odpůrce o ulehčení práce. O tom svědčí i to, že odpůrce v řízení před soudem rezignoval na bližší odůvodnění svého postupu (viz rekapitulaci v bodě [9] tohoto rozsudku). Protože je však mimořádné opatření v této části nepřezkoumatelné, nezabýval se soud dále přiměřeností paušálního stanovení podmínek pro konání akcí pouze z hlediska nejvýše povoleného počtu diváků.

[69] Jelikož soud dospěl k závěru, že je mimořádné opatření v části týkající se nejvyššího povoleného počtu účastníků na akci [čl. I bod 13 písm. a) a bod 14 písm. a) mimořádného opatření] nepřezkoumatelné, nemohl se zabývat námitkou diskriminace organizátorů akcí

oproti provozovatelům barů a diskoték (čl. I bod 3 mimořádného opatření). Nejsou-li totiž zřejmé důvody, na základě kterých byl omezen počet účastníků na akce podle čl. I bodu 13 písm. a) a bodu 14 písm. a) mimořádného opatření, nemůže soud posoudit, zda se organizátoři akcí nacházeli ve srovnatelném postavení s provozovateli barů a diskoték (srov. navrhovatelkou citovaný rozsudek *uznávání protilátek I*, bod 18).

V. Závěr a náklady řízení

[70] Nejvyšší správní soud návrh v části týkající se čl. I bodu 11 písm. a) a b), bodu 13 písm. b) a d) a bodu 14 písm. b), d) a e) odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[71] Návrh v části týkající se čl. I bodu 13 písm. a) a bodu 14 písm. a) shledal soud důvodným. Z výše uvedených důvodů totiž dospěl k závěru, že mimořádné opatření bylo v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Protože již bylo mimořádné opatření zrušeno v průběhu řízení (viz bod [3] tohoto rozsudku), vyslovil soud, že mimořádné opatření bylo ve výše uvedeném rozsahu v rozporu se zákonem (§ 13 odst. 4 pandemického zákona). Ve zbývajících částech návrh zamítl jako nedůvodný.

[72] O věci samé rozhodl soud bez jednání postupem podle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť navrhovatelka i odpůrce s tímto postupem souhlasili. Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem provádění dokazování, neboť při přezkumu mimořádného opatření soud vycházel pouze ze správního spisu, který sestává z napadeného opatření.

[73] Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. *žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.*

[74] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. *má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.*

[75] Navrhovatelka napadla návrhem tři části mimořádného opatření, a to čl. I bod 11, 13 a 14. Ve vztahu k čl. I bodu 11 písm. a) a b), bodu 13 písm. b) a d) a bodu 14 písm. b), d) a e) mimořádného opatření soud návrh odmítl, žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.). Pokud jde o zbývajících část, navrhovatelka byla úspěšná ve vztahu k čl. I bodu 13 písm. a) a bodu 14 písm. a) mimořádného opatření. Ve vztahu k čl. I bodu 11 písm. c), bodu 13 písm. c) a bodu 14 písm. c) soud návrh jako nedůvodný zamítl. Byť soud návrh zamítl ve vztahu k třem ustanovením mimořádného opatření a pouze ve vztahu ke dvěma z nich návrhu vyhověl, byl úspěch účastníků v řízení obdobný. Čl. I bod 11 písm. c), bod 13 písm. c) a bod 14 písm. c) mimořádného opatření totiž upravovaly shodnou povinnost kontrolovat podmínky tzv. bezinfekčnosti aplikací „čTečka“, stejně jako čl. I bod 13 písm. a) a bod 14 písm. a) mimořádného opatření regulovaly nejvyšší povolený počet účastníků na akcích. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť poměr úspěchu a neúspěchu obou účastníků byl v zásadě stejný (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 22. června 2022

Petr Mikeš
předseda senátu