

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: **JUDr. M. Č.**, zastoupená 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 části mimořádného opatření odpůrce ze dne 18. 11. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-31/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 14. 1. 2022, č. j. MZDR 1519/2022-1/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** soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Tato částka bude navrhovatelce vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Nielsena do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem na zrušení opatření obecné povahy domáhala zrušení části v záhlaví uvedeného mimořádného opatření odpůrce tak, aby docílila situace, v níž jako osoba s potvrzenou kontraindikací k očkování nebude omezena v počtu RT-PCR testů hrazených z veřejného zdravotního pojištění. Petit formulovala takto: „[o]patření obecné povahy – mimořádné opatření odpůrce ze dne 18. 11. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-

31/MIN/KAN, se v části čl. I, a to v případě osob uvedených v čl. II písm. a) až c) nejvýše pětkrát v kalendářním měsíci' ve slově „až“ ruší v rozsahu písmene „ž“ dnem právní moci tohoto rozsudku.“ Pro případ, že by v průběhu řízení odpůrce mimořádné opatření zrušil, navrhl, aby soud vyslovil, že mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem.

[2] Odpůrce mimořádné opatření vydal 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 (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). S účinností od 22. 11. 2021 jím stanovil podmínky, za nichž byli poskytovatelé zdravotních služeb povinni provést osobám vyšetření na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 pomocí RT-PCR testu hrazené z veřejného zdravotního pojištění bez indikace lékařem či orgánem veřejného zdraví (dále jen „hrazené testování“). V čl. I stanovil poskytovatelům zdravotních služeb povinnost, aby na žádost osob účastnících se veřejného zdravotního pojištění v České republice a spadajících do některé z kategorií definovaných v čl. II mimořádného opatření provedli hrazené testování nejvýše pětkrát v kalendářním měsíci, respektive nejvýše dvakrát v kalendářním měsíci. V čl. II definoval oprávněné osoby, jimž lze na jejich žádost ve stanovených intervalech provést hrazené testování. Byly jimi a) osoby do dovršení 18 let věku; b) osoby, které se pro kontraindikaci nemohly podrobit očkování proti onemocnění covid-19; c) osoby očkované proti onemocnění covid-19, pokud i) od podání první dávky v případě jednodávkového schématu neuplynula doba 14 dnů, ii) v případě dvoudávkového schématu dosud nebyla podána druhá dávka očkovací látky a od aplikace první dávky očkovací látky neuplynula maximální doba stanovená pro aplikaci její druhé dávky, iii) od aplikace druhé dávky očkovací látky v případě dvoudávkového očkovacího schématu neuplynula doba 14 dnů; d) osoby očkované proti onemocnění covid-19 za podmínky, že uplynulo nejméně 14 dnů od dokončeného očkovacího schématu. V čl. III 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 (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“) a čl. IV s účinností od 22. 11. 2021 zrušil mimořádné opatření ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-30/MIN/KAN.

[3] Článek I napadeného mimořádného opatření odpůrce s účinností ode dne 17. 1. 2022 změnil mimořádným opatřením ze dne 14. 1. 2022, č. j. MZDR 1519/2022-1/MIN/KAN tak, že sjednotil počet hrazeného testování u všech osob definovaných v článku II na nejvýše pětkrát v kalendářním měsíci. Mimořádným opatřením ze dne 24. 2. 2022, č. j. MZDR 1519/2022-2/MIN/KAN pak napadené mimořádné opatření s účinností ode dne 8. 6. 2021 zrušil.

II. Podstatný obsah návrhu a vyjádření odpůrce

[4] Navrhovatelka ke své aktivní procesní legitimaci uvedla, že má anafylaktickou reakci po očkování, a proto ji jakékoli další očkování (včetně očkování proti onemocnění covid-19) přímo ohrožuje na životě. Počet hrazeného (neindikovaného) testování považuje za nedostatečný, neboť pokrývá období 5 až 7 dnů, maximálně však

pokračování

(pokud by počítala s celkovou platností testu 72 hodin od odběru vzorku) 15 dnů. Z důvodu absence aktuálně platného PCR testu musela odmítnout návrh na setkání s dlouholetými kamarádkami v restauraci. Tuto situaci nesla velmi úkorně, neboť se po dlouhé nemoci chtěla se svými přítelkyněmi osobně setkat. Setkání se nemohla zúčastnit pouze proto, že byla napadeným opatřením znevýhodněna oproti očkováným osobám, které se takového náhodného setkání mohou zúčastnit bez podmínky negativního PCR testu. Navrhovatelka dále popsala i druhý neúspěšný pokus o setkání alespoň s jednou ze svých přítelkyň. Ani toto setkání se však neuskutečnilo, neboť odběrové místo v blízkosti jejího bydliště nemělo volnou kapacitu. I tuto situaci navrhovatelka vnímala tak, že ji stát závažným způsobem znevýhodňuje oproti očkováným osobám, které se nemusí při realizaci normálního společenského a sociálního života prokazovat platným PCR testem. Dodala také, že napadené opatření zasahuje i do jejího vlastnického práva, neboť po vyčerpání hrazeného testování si musí PCR testy hradit sama, což ji oproti očkováným osobám rovněž závažným způsobem zatěžuje. Má za to, že pokud by jí napadené opatření umožňovalo neomezený počet PCR testů, do jejího vlastnického práva by nijak nezasahovalo, neboť by si nemusela tyto testy hradit z vlastních zdrojů. Zdůraznila přitom, že nemůže za to, že se pro potvrzenou kontraindikaci nemůže nechat očkovat. Napadené opatření jí staví do pozice osoby druhé kategorie, která, ač k tomu není žádný objektivní důvod, nemůže využívat běžných služeb a aktivit.

[5] Dále v návrhu zdůraznila, že nenapadá povinnost prokazovat se negativním výsledkem PCR testu. Má pouze zájem odstranit zjevnou nespravedlnost, že je její společenský a sociální život omezován tím, že má nárok pouze na pět neindikovaných PCR testů měsíčně. Chce-li žít tak jako dříve, musí si další PCR testy hradit, což zásadně a nepřiměřeně zasahuje do jejího vlastnického práva. Má proto za to, že ke krácení jejích práv (včetně toho vlastnického) dochází pouze z důvodu, že objektivně nemůže podstoupit dobrovolné očkování proti onemocnění covid-19. To je však v rozporu s deklarovaným cílem – motivovat neočkované osoby k vakcinaci. Tato snaha tak nemůže cílit na navrhovatelku, která vakcinaci podstoupit nesmí.

[6] Navrhovatelka má také za to, že odůvodnění napadeného opatření je nedostatečné. Odpůrce totiž podle ní nijak neodůvodnil, proč právě počet pěti PCR testů hrazených z veřejného zdravotního pojištění má být pro osoby s kontraindikací k očkování vhodným počtem a neodůvodnil tak přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů těchto osob.

[7] Odpůrce ve svém vyjádření předně poukázal na nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Má za to, že napadené opatření jí neukládá žádné povinnosti. Tyto jsou totiž stanoveny pouze poskytovatelům zdravotních služeb, mezi něž navrhovatelka nepatří. Argumentaci, kterou v této souvislosti uvedla, opírá o nemožnost zúčastnit se regulovaných aktivit bez prokázání tzv. bezinfekčnosti a evidentně tím podle odpůrce napadá povinnosti stanovené krizovým opatřením vlády ze dne 25. 11. 2021, č. 1066.

[8] Odpůrce dále považuje návrh za nedůvodný. Poukazuje na to, že zdravotní péče není vždy a za každých okolností bezplatná. Podmínky úhrady zdravotní péče z veřejného zdravotního pojištění stanoví zákon, a proto navrhovatelka nemá nárok na úhradu těch zdravotních výkonů, které z veřejného zdravotního pojištění hrazeny nejsou. Odpůrce má proto za to, že napadené opatření nezasahuje do navrhovatelčina vlastnického práva. Vyšetření na stanovení viru SARS-CoV-19 indikované lékařem nebo orgánem ochrany veřejného zdraví je i nadále plně hrazenou službou. Preventivní testy, jichž se stěžovatelka domáhá, však mezi hrazenou péči nepatří. Z tohoto důvodu odpůrce v napadeném opatření stanovil, že tento akt je opatřením proti infekčním onemocněním podle § 30 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění a prohlídky prováděné ve zde stanoveném rámci jsou hrazenými službami.

[9] Odpůrce také uvedl, že počet hrazeného preventivního testování je adekvátní. Hlavním cílem napadeného opatření je včasné odhalení případného onemocnění covid-19 u bezpříznakové osoby a zamezení dalšímu šíření nákazy.

[10] V replice navrhovatelka poukázala na vzájemnou propojenost krizového opatření vlády ze dne 25. 11. 2021, č. 1066 a mimořádného opatření odpůrce. Opětovně přitom zdůraznila, že nemá v úmyslu napadat povinnost prokazovat se dokladem tzv. bezinfekčnosti, ale pouze nízký počet hrazených preventivních testů.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud je k přezkumu napadeného opatření povolán na základě § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (dále jen „pandemický zákon“) ve spojení s § 101a až 101d soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Zrušení napadeného aktu, na které soud poukázal v odst. [3] tohoto usnesení, nebrání rozhodnutí ve věci, neboť § 13 odst. 4 pandemického zákona soudu umožňuje přezkoumat opatření obecné povahy, které již pozbylo platnosti a výrokem deklarovat jeho nezákonnost. Zrušení mimořádného opatření je přitom rovněž třeba zahrnout pod pojem pozbytí platnosti. Předpokladem uvedeného deklaratorního výroku je však i v této situaci návrh, kterým se navrhovatel vyslovení nezákonnosti domáhá (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133 č. 4187/2021 Sb. NSS, ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021-112 či ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021-51). Navrhovatelka již v návrhu uvedla, že v případě zrušení mimořádného opatření se domáhá vyslovení nezákonnosti napadené části uvedeného aktu. Podmínky, aby soud pokračoval v řízení, proto byly v tomto bodě splněny.

[12] Nejvyšší správní soud se poté zabýval splněním podmínky aktivní procesní legitimace, 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 s. ř. s. totiž platí, že „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je

pokračování

oprávněně podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“

[13] Aktivní procesní legitimaci tedy navrhovatelka splní tehdy, pokud v návrhu myslitelně a logicky konsekventně tvrdí, že byla napadeným opatřením dotčena ve své právní sféře a tvrdí-li současně, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace. Zda je takové dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné dotčeným konkrétním opatřením obecné povahy (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).

[14] Odpůrce má za to, že navrhovatelka podmínku aktivní procesní legitimaci nesplňuje, neboť napadené opatření přímo jí žádné povinnosti neukládá. Ty totiž ukládá pouze poskytovatelům zdravotních služeb, mezi něž však navrhovatelka nespadá.

[15] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 3 As 2/2021-48 ke splnění této podmínky uvedl, že „*ustanovení § 101a odst. 1 věta první s. ř. s., na rozdíl od ustanovení § 65 odst. 1 věty první s. ř. s., a § 82 s. ř. s., požadavek přímého zkrácení na právech neobsahuje. (...) [j]akkoli příslušná ustanovení opatření odpůrce (...) neukládají přímo stěžovateli žádné povinnosti, její konkrétní, srozumitelná a nikoliv a priori nelogická či nemyslitelná tvrzení, že (a proč) je příslušnou úpravou (byť i jen zprostředkovaně) dotčena na svém (ústavně zaručeném) právu na podnikání, respektive provozování své ekonomické činnosti, tedy na svém vlastním hmotném právu, jsou pro založení její aktivní procesní legitimace ve vztahu k příslušným částem napadeného opatření dostačující.*“ Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dále upozornil, že „*lpění na tom, že návrhy na zrušení opatření obecné povahy, která jsou odpůrcem vydávána ve vztahu k aktuální epidemiologické situaci, respektive která jím byla ve vztahu k této situaci vydávána v minulých měsících, mohou podávat jen ti, kterým to které opatření přímo ukládá určité povinnosti či něco zakazuje, by mohlo vést k nepřiměřenému zúžení soudní ochrany osob, v jejichž právní sféře se opatření, ač zprostředkovaně, reálně projevují. Ukládané povinnosti, zákazy či omezení lze totiž z hlediska jazykového vždy formulovat různými způsoby, bez ohledu na to, že osoby, kterým přímo nic nařizováno či zakazováno být nemusí, mohou (a často budou) mít k příslušné regulaci vždy úzký vztah, a příslušná regulace se tak v jejich právní sféře projeví.*“

[16] Výklad provedený rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu (v usnesení č. j. 1 Ao 1/2009-120) i výklad jeho třetího senátu označil za ústavně konformní Ústavní soud. V nálezu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21 taktéž uvedl, že ke splnění podmínky aktivní procesní legitimace není nutné, aby dotčení právní sféry navrhovatele bylo *přímé a bezprostřední*. Upozornil však, že „*[z]krácení na právech nemůže být pouze teoretické, hypotetické či příliš vzdálené, musí mít určitou kvalitu a vztah k opatření obecné povahy.* (...) Podle Ústavního soudu je výkladem respektujícím právo na soudní přezkum takový výklad, podle kterého znemožňuje-li opatření obecné povahy faktickou realizaci obsahu dvoustranného (či vícestranného) právního vztahu, je nutné připustit aktivní procesní legitimaci

všem stranám tohoto (potenciálního) právního vztahu, nejenom té, které byla uložena povinnost, nýbrž i straně, které bylo v důsledku uložení takové povinnosti odňato právo se něčeho domáhat“ (podtrženo Nejvyšším správním soudem).

[17] Z uvedeného pro předloženou věc tedy vyplývá, že k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace nemůže vést pouhá skutečnost, že napadená část mimořádného opatření navrhovatelce přímo a bezprostředně neukládá žádné povinnosti. Právní názor odpůrce, že navrhovatelka není ve věci aktivně procesně legitimována, protože napadené opatření ukládá povinnosti pouze poskytovatelům zdravotních služeb, mezi které navrhovatelka nepatří, tak není správný.

[18] Přesto však navrhovatelka podmínku aktivní procesní legitimace nesplňuje. Z citované právní úpravy a judikatury vyplývá, že navrhovatelka bude aktivně procesně legitimována, pokud plausibilně tvrdí, že existují určitá jí náležející práva, která jsou mimořádným opatřením dotčena. Musí tedy logicky konsekventně a myslitelně tvrdit reálnou možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.

[19] Podstatou navrhovatelčiny argumentace o splnění aktivní procesní legitimace je tvrzení, že v důsledku napadeného opatření nemůže realizovat svůj sociální a společenský život spočívající v setkávání se s přáteli v restauracích. Po vyčerpání počtu hrazeného testování musí stanovené vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2, jehož negativním výsledkem prokáže svoji bezinfekčnost nezbytnou pro realizaci sociálního a společenského života, hradit z vlastních zdrojů, což zasahuje i do jejího vlastnického práva. Tím je oproti očkováným osobám diskriminována, neboť ty se takového setkávání mohou účastnit bez podmínky negativního PCR testu. Navrhovatelka však současně v návrhu výslovně uvedla, že nenapadá povinnost prokazovat se za účelem realizace společenského života dokladem o tzv. bezinfekčnosti, kterým mj. je i předložení negativního výsledku PCR vyšetření na onemocnění covid-19. Dovolává se tedy pouze toho, aby poskytovatelům zdravotních služeb byla uložena povinnost provést v kalendářním měsíci na vlastní žádost osob s potvrzenou kontraindikací k očkování neomezený počet hrazeného testování. Jinými slovy požaduje, aby odpůrce poskytovatelům zdravotních služeb nařídil uvedenou povinnost v daleko větším rozsahu, než v jakém ji napadeným opatřením již uložil.

[20] Takto formulovaný návrh však nemůže její aktivní procesní legitimaci založit. Smyslem soudního přezkumu mimořádných opatření je chránit fyzické a právnické osoby před omezeními jejich práv, jež z těchto aktů vyplývají. Navrhovatelka netvrdí, že by napadeným opatřením byla dotčena ve svém právu na bezplatnou zdravotní péči, a proto jí napadené opatření, jež jí nad rámec zákonné úpravy umožnilo podstoupit na vlastní žádost hrazené vyšetření nejvýše pětkrát v měsíci, nemohlo žádným myslitelným způsobem zkrátit její práva. Napadené mimořádné opatření nadto nečinilo žádný rozdíl mezi osobami očkovánými a osobami s potvrzenou kontraindikací k očkování, neboť i očkováným osobám umožňovalo podstoupit preventivní hrazené testování ve stejně omezeném počtu jako osobám, které vakcinaci podstoupit nemohou. Opatřením, které

pokračování

očkovaným osobám v dotčeném období umožňovalo navštěvovat restaurační zařízení bez povinnosti předložit negativní výsledek PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2, zatímco osobám s potvrzenou kontraindikací k očkování takovou povinnost stanovilo, bylo krizové opatření vlády ze dne 25. 11. 2021, č. 1066. Tímto opatřením vláda upravila podmínky poskytování řady služeb a provozování některých aktivit. Tvrzená nevýhoda osob s potvrzenou kontraindikací k očkování oproti očkovaným osobám tedy nevyplývá z napadeného opatření, ale z krizového opatření vlády.

[21] O nedostatku aktivní procesní legitimace konečně svědčí i skutečnost, že požadované ochrany práv se v předložené věci navrhovatelka ani domoci nemůže, neboť soudní řád správní soudu neumožňuje učinit takový výrok, kterým by obsah opatření obecné povahy změnil. Pokud by odpůrce napadené opatření nezrušil a soud by v předložené věci dospěl k závěru o jeho nezákonnosti, pak by v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. mohl napadenou část mimořádného opatření pouze zrušit, nemohl by ji však významově změnit. Ačkoli navrhovatelka svůj návrh formulovala jako návrh na zrušení části mimořádného opatření, fakticky se domáhala její změny – nastolení povinnosti poskytovatelů zdravotních služeb provést u skupiny osob s potvrzenou kontraindikací k očkování na jejich žádost neomezený počet hrazeného testování. Taková výroková možnost však z právní úpravy nevyplývá. V této souvislosti je nutno též zdůraznit, že v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se přezkumná činnost soudu vyčerpá právě jen eventuálním zrušením napadeného aktu, na rozdíl od přezkumu správních rozhodnutí však nemá soud pravomoc zavázat správní orgán svým právním názorem pro další řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Její návrh proto odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu nedostatku plausibilního tvrzení o zkrácení na právech ve smyslu § 101 a) odst. 1 s. ř. s.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož soud návrh odmítl.

[24] Navrhovatelka zaplatila soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč. Jelikož soud návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítl, rozhodl v souladu s § 10 odst. 3 a 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, o vrácení soudního poplatku. Uvedená částka bude navrhovatelce vrácena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Nielsena ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

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

V Brně dne 25. srpna 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu