

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatele: **Mgr. O. S.**, zastoupený JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Dlouhá 618/14, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-22/MIN/KAN,

### t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá** pro zjevnou neopodstatněnost.
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem podaným dne 1. 8. 2021 se navrhovatel domáhá zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-22/MIN/KAN (dále také jen „*napadené mimořádné opatření*“). Stručně řečeno, tímto opatřením byl omezen především obchod, služby a setkávání osob (s účinností od 1. 8. 2021). Nyní přezkoumávané mimořádné opatření bylo zrušeno a nahrazeno mimořádným opatřením ze dne 26. 8. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-23/MIN/KAN, a to s účinností od 1. 9. 2021. Pro případ, že by napadené mimořádné opatření bylo v průběhu soudního řízení zrušeno, navrhovatel soudu navrhnul, aby vyslovil jeho nezákonnost.

[2] Navrhovatel má především za to, že mimořádná opatření lze vydávat pouze při epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku. Podle jeho názoru však v České republice nebyla a nehrozila epidemie onemocnění COVID-19, proto nebyl splněn základní materiální předpoklad pro vydání napadeného mimořádného opatření. Odpůrce nemohl dané opatření vydat podle § 69 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „*zákon o ochraně veřejného zdraví*“), ani podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*pandemický zákon*“), neboť postup podle těchto právních

předpisů předpokládá, že odpůrce prokáže stav epidemie či hrozbu jejího vzniku. To se ovšem nestalo. Tento svůj názor navrhovatel dále obsáhle zdůvodňuje.

[3] Odpůrce považuje návrh za nedůvodný. Při přijímání mimořádných opatření preferuje ochranu života a zdraví osob při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. Princip proporcionality provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření onemocnění COVID-19 na území ČR. Na základě dostupných skutečností a vědeckých znalostí pak dospěje k odhadu rizika šíření onemocnění na zdraví a životy osob. Pokud je výsledek neuspokojivý, jsou identifikována různá opatření, která by mohla šíření onemocnění zpomalit a zmírnit jeho dopady. Existence epidemie je obecně známou skutečností, jak již několikrát uvedl i Nejvyšší správní soud. Vyskytuje se po celém světě, byť navrhovatel tuto skutečnost ve svém podání zlehčuje.

[4] Navrhovatel podal k vyjádření odpůrce repliku, v níž opakuje, že v době vydání napadeného mimořádného opatření se žádná epidemie na území ČR nevyskytovala, nebyl tak důvod k jeho přijetí. Epidemii nelze poměřovat jen počtem pozitivních testů, protože tento výsledek může nastat i u osoby očkované a bez příznaků. Poté polemizuje s argumenty odpůrce ohledně situace ve zdravotnictví, dosažení tzv. kolektivní imunity nebo výše hladiny protilátek a průběhu onemocnění. Navrhovatel dále soudu zaslal doplnění návrhu, v němž se zabývá primárně otázkou své aktivní procesní legitimace k podání návrhu. K této otázce doplňuje, že je zdravou osobou, netrpí příznaky respiračního onemocnění, nepodstoupil žádnou formu očkování proti onemocnění COVID-19 a netestoval se. Dané onemocnění patrně prodělal, ale nebyl u lékaře a o prodělání nemoci nemá žádné potvrzení. Protilátky si změřit nenechal, protože považuje za nadbytečné dokazovat sobě, potažmo státu, že má dostatečnou imunitu. Stát jej přesto považuje za potencionálně nemocného a zakazuje mu účastnit se běžného života, nesplní-li některou z podmínek uvedených v bodě 16 napadeného mimořádného opatření. Tyto podmínky navrhovatel nesplňuje a považuje je za diskriminační a nepřipustně zasahující do jeho práva na soukromý život, do jeho důstojnosti a cti. Nemůže kvůli nim využívat nejrůznější služby a provozovat sportovní a jiné aktivity. Poté znovu opakuje, že stát dané podmínky stanoví za situace, v níž nelze tvrdit, že by na území ČR probíhala epidemie, odpůrce nadto nemá zákonné zmocnění určovat zdravému navrhovateli podmínky pro výkon určitých činností.

[5] Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že původně se do řízení jako osoba zúčastněná na řízení ve smyslu § 34 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) přihlásil Ing. F. Č., bytem M. Ten soudu zaslal v dané věci několikrát aktualizované stanovisko, jehož nosným motivem je odpor proti zvýhodňování očkovaných osob. Podle § 13 odst. 6 pandemického zákona, ve znění účinném od 26. 2. 2022, platí, že *v řízení o přezkumu mimořádných opatření se § 34 soudního řádu správního nepoužije*. Uvedené ustanovení bylo do pandemického zákona vloženo novelou č. 39/2022 Sb., v jejímž článku II je stanoveno, 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*. Byť navrhovatel podal návrh na zrušení napadeného mimořádného opatření před touto legislativní změnou, podle citovaného přechodného ustanovení (čl. II) zákona č. 39/2022 Sb. se soudní řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti změnového zákona dokončí podle pandemického zákona ve znění ode dne nabytí účinnosti změnového zákona, tj. od 26. 2. 2022. Nejvyšší správní soud proto z tohoto důvodu bez

pokračování

dalšího s Ing. F. Č. jako s osobou zúčastněnou na řízení dále nejednal, neboť mu toto postavení *ex lege* nepřísluší. Tímto postupem nemůže dané osobě vzniknout žádná újma, neboť reálně stejně nemohla podstatným způsobem ovlivnit výsledek tohoto soudního řízení, ve kterém je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Navíc podání Ing. F. Č., zaslané Nejvyššímu správnímu soudu v této věci, jsou obsahově shodná s jeho vlastním návrhem na zrušení téhož mimořádného opatření, jaké napadl navrhovatel v nyní posuzovaném případě. O tomto návrhu je vedeno pod sp. zn. 3 Ao 23/2021 samostatné řízení.

[6] Navrhovatel napadá mimořádné opatření v celém rozsahu, byť zdůrazňuje, že brojí především proti (čl. I) bodu 16 napadeného mimořádného opatření, s nímž podle něj souvisí předchozí body 2 až 15. Nejvyšší správní soud si je vědom, že by se měl nejprve zabývat otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu. S ohledem na přechozí judikaturu tohoto soudu a především s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21 (judikatura Ústavního soudu je dostupná na <https://nalus.usoud.cz>), v němž Ústavní soud odmítl pojetí, které pro naplnění aktivní procesní legitimace vyžadovalo, aby měla napadená regulace přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatele (či jinými slovy, aby ukládala povinnosti přímo navrhovateli), je ve vztahu k některým navrhovatelem napadeným částem mimořádného opatření jeho aktivní procesní legitimace bezpochyby dána (typicky zákaz vstupu zákazníkům nesplňujícím podmínky tzv. bezinfekčnosti například do provozoven stravovacích služeb). Oproti tomu u některých jiných částí je její naplnění s ohledem na velmi obecné tvrzení navrhovatele sporné (typicky v případě částí opatření určujících povinnosti výhradně provozovatelům či organizátorům akcí, např. čl. I, body 4 a 5). Ústavní soud v citovaném nález také podotkl, že „[z]krácení na právech nemůže být pouze teoretické, hypotetické či příliš vzdálené, musí mít určitou kvalitu a vztah k opatření obecné povahy. Posuzování toho, jak blízký vztah je dán mezi opatřením obecné povahy a tvrzeným zásahem do práv navrhovatele, zda je mezi nimi dána dostatečná příčinná souvislost, bude vždy záležet zejména na úvaze obecných soudů.“ Nejvyšší správní soud nicméně nepovažuje za účelné a hospodárné, aby se podrobně zabýval naplněním aktivní procesní legitimace ve vztahu ke každému jednotlivému navrhovatelem napadenému ustanovení (či dokonce dílčímu pravidlu) daného mimořádného opatření, a to z toho důvodu, že shledal, že jeho návrh je *prima facie* zjevně neopodstatněný (k tomu v podrobnostech viz níže), a proto je namístě jej odmítnout (obdobně ve věci téhož navrhovatele viz usnesení tohoto soudu ze dne 24. 2. 2022, č. j. 8 Ao 34/2021 – 78, odstavec 12; judikatura zdejšího soudu je dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Předpoklady „plného“ věcného přezkumu totiž v nyní projednávané věci dány zjevně nejsou, a to ať už by Nejvyšší správní soud po detailním zkoumání shledal aktivní procesní legitimaci navrhovatele ve vztahu k napadenému mimořádnému opatření jako celku, nebo jen k jeho určitým částem (bodům). Zkoumání aktivní procesní legitimace by zde tedy bylo toliko akademickou otázkou (srov. též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2022, č. j. 8 Ao 8/2022 – 42, odstavec 8).

[7] Jak plyne z § 13 odst. 3 pandemického zákona, *je-li návrh zjevně neopodstatněný, soud jej mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítne*. Nejvyšší správní soud již dříve vyložil, že institut zjevné neopodstatněnosti má své místo mimo jiné tam, kde se již ve své rozhodovací praxi obdobnou věcí zabýval, rozhodl zamítavým rozsudkem a nemá důvod se od svého dříve vyjádřeného právního názoru odchýlit. Jedná

se o specifický režim soudního přezkumu podle pandemického zákona, jehož účelem je zrychlené a zjednodušené rozhodnutí o návrhu (srovnej např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2021, č. j. 5 Ao 2/2021 – 52, č. 4211/2021 Sb. NSS, odstavce 10 až 13, či ze dne 8. 7. 2021, č. j. 7 Ao 19/2021 – 19). Postup zvolený v takových případech zdejší soudem aproboval i Ústavní soud (viz např. usnesení ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. III. ÚS 1498/21, či ze dne 17. 8. 2021, sp. zn. II. ÚS 2129/21).

[8] Důvody návrhu, jimiž je soud vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), spočívají v nyní projednávané věci v tvrzení navrhovatele, podle něhož napadené mimořádné opatření trpí zásadní vadou, kterou je chybějící materiální důvod pro jeho vydání – navrhovatel má za to, že výskyt onemocnění COVID-19 v době vydání opatření nešlo považovat za stav epidemický. Poukazuje na to, že mimořádná opatření podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví lze vydávat pouze při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku, pandemický zákon pak dle § 1 odst. 1 upravoval opatření pro zvládnutí epidemie onemocnění COVID-19. Aby odpůrce mohl vydávat opatření podle tohoto zákona, musela by podle navrhovatele na území ČR existovat epidemie této nemoci, která zde ale evidentně neprobíhala. Ve vztahu k jednotlivým ustanovením napadeného mimořádného opatření, jehož zrušení se navrhovatel domáhá, návrh žádnou konkrétní argumentaci neobsahuje.

[9] Jde-li o navrhovatelem uplatněný argument spočívající v neexistenci epidemie onemocnění COVID-19, tím se již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval. Například v rozsudku ze dne 20. 5. 2021, č. j. 10 Ao 1/2021 – 148, konstatoval nebezpečnost nemoci COVID-19, přičemž za notoriety považoval 30 tisíc zemřelých v souvislosti s touto nemocí i hrozící kolaps zdravotnictví na počátku roku 2021. Existence či nebezpečí vzniku epidemie přitom byla stejně jako v této věci předpokladem vydání opatření, jež bylo předmětem soudního přezkumu. Na tyto závěry soud navázal v rozsudku ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021 – 51, a to zejména ohledně argumentace zlehčující nebezpečnost onemocnění COVID-19 a jejího srovnávání s běžnou chřipkou (viz odstavec 51 citovaného rozhodnutí). V rozsudku ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021 – 65, č. 4204/2021 Sb. NSS, dále zdejší soud s odkazem na odbornou literaturu konstatoval, že „[p]andemie je závažný druh epidemie, obvykle představuje závažnou celosvětovou událost. Dochází při ní k velmi rychlému rozšíření onemocnění do různých částí světa. Pandemie je spojená s vysokou nemocností, nadměrnou úmrtností a narušením sociálního a ekonomického systému (...). Nyní se právě v takové situaci nacházíme, neboť v případě onemocnění COVID-19 není pochyb, že jde o celosvětovou pandemii, i když se situace postupně zlepšuje zejména poté, co mnozí podstupují očkování proti zmíněnému onemocnění (...).“ V usnesení ze dne 4. 11. 2021, č. j. 2 Ao 9/2021 – 155, poté Nejvyšší správní soud shrnul dosavadní judikaturu k problematice existence epidemie tak, že „[p]ostoj soudů nejen k existenci epidemie, jejímu vývoji ve vlnách, ale i k její závažnosti dané následky na lidských životech a zdraví, ale i na chodu celé společnosti v České republice i v celosvětovém měřítku, je zřejmý, setrvalý a navrhovateli nepochybně známý. Že se liší průběh nákazy u jednotlivých skupin obyvatelstva, není sporné (...), podobně jako to, že eskalace počtu případů, již kopíruje rostoucí zatížení zdravotnického systému, střídá zpravidla klidnější období následující poté, co se projeví účinky komplexu přísnějších opatření ve spojení se změnou ročního období ovlivňující chování lidí v běžných životních situacích.“

pokračování

[10] Je třeba zdůraznit, že v naposledy odkazovaném usnesení Nejvyšší správní soud citované závěry vyslovil ve vztahu k mimořádnému opatření odpůrce, které bylo vydáno ve stejném období jako nyní napadené mimořádné opatření (v tehdejší věci se jednalo o mimořádné opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN). Lze dodat, že v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 – 157, se Nejvyšší správní soud odmítl zabývat tvrzením, že epidemie neexistovala, též s poukazem na to, že odpůrce může mimořádné opatření vydat i za účelem eliminace nebezpečí jejího opětovného vzniku, což předpokládal jak § 2 odst. 1 pandemického zákona, tak i § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Ústavní stížnost podanou proti poslední citovanému rozsudku odmítl Ústavní soud jako zjevně neopodstatněnou usnesením ze dne 18. 1. 2022, sp. zn. II. ÚS 3385/21.

[11] Aniž by tedy bylo nutné detailně vypořádávat dílčí argumenty a pochybnosti navrhovatele týkající se epidemického stavu v ČR, je zjevné, že podstatou argumentace, kterou navrhovatel i nyní uplatnil, se již Nejvyšší správní soud ve své předchozí judikatuře opakovaně zabýval a neshledal ji důvodnou. Na obdobné výtky týkající se existence epidemie, nebezpečí jejího vzniku, hrozby přetížení zdravotnického systému, nebezpečnosti onemocnění COVID-19 apod., ve své judikatuře již dostatečně reagoval. V nynější věci pak není dán žádný důvod pro to, aby se Nejvyšší správní soud od svých dříve přijatých závěrů odchýlil. Soud neshledal ani jiný důvod, pro který by bylo rozumné a respektující ekonomii soudního řízení, aby nyní podaný návrh projednal běžnou procedurou.

[12] Na závěr Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že ve věci téhož navrhovatele (a podobně odůvodněného návrhu) postupoval podobným způsobem již ve výše citovaném usnesení č. j. 8 Ao 34/2021 – 78 (srov. odstavce 13 až 18 tohoto usnesení; viz též odstavec [6] výše).

[13] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené a v návaznosti na svoji předchozí rozhodovací praxi v obdobných věcech shledal návrh zjevně neopodstatněným, a proto jej podle § 13 odst. 3 pandemického zákona usnesením (a bez jednání) odmítl.

[14] Rozhodnutí o nákladech řízení vychází z principu úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1, větou první s. ř. s. (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 – 33, část III. 4.; č. 4170/2021 Sb. NSS). Navrhovatel (na základě zjednodušeného posouzení věci) v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému odpůrci v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Proto soud nepřiznal náhradu nákladů tohoto řízení žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 19. ledna 2023

JUDr. Tomáš Rychlý  
předseda senátu