



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Jana Kratochvíla a JUDr. Jaroslava Vlašína ve věci navrhovatelky: **M. K.**, zastoupená advokátem doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D. se sídlem Optátova 46, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ing. F. Č., o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce - čl. I. bodu 3 písm. b) a bodu 16 mimořádného opatření ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-22/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh v části týkající se čl. I. bodu 16 opatření obecné povahy odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-22/MIN/KAN, **se odmítá.**
- II. Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-22/MIN/KAN, **bylo** v čl. I. bodu 3 písm. b) **v rozporu se zákonem.**
- III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši **13 228 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce doc. JUDr. Zdeňka Koudelky, Ph.D., advokáta.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Napadené mimořádné opatření

[1] Navrhovatelka se domáhala zrušení části v záhlaví uvedeného mimořádného opatření odpůrce. Mimořádné opatření stanovilo podmínky poskytování některých služeb a provozování určitých aktivit s ohledem na probíhající pandemii nemoci COVID-19.

[2] Navrhovatelka svůj návrh směřuje jen proti čl. I. bodu 3 písm. b) a bodu 16 mimořádného opatření. Tyto body zněly:

3. podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb. a § 2 odst. 2 písm. i) zákona č. 94/2021 Sb., jde-li o provoz provozovny stravovacích služeb, hudebních, tanečních, herních a podobných společenských klubů a diskoték, heren a kasin

...

b) zakazuje zákazníkovi vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny, vykazuje-li klinické příznaky onemocnění covid-19 anebo není-li, s výjimkou dítěte do dovršení 6 let věku, na místě schopen prokázat, že splňuje podmínky stanovené v bodu I/16; tyto podmínky se nevztahují na provozovny stravovacích služeb, které neslouží pro veřejnost, a na prodej jídla s sebou, kdy toto jídlo není zákazníkem konzumováno ve vnitřních ani vnějších prostorech provozovny,

...

16. stanovují následující podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor nebo pro účast na hromadných akcích nebo jiných činnostech, je-li to vyžadováno tímto mimořádným opatřením:

a) osoba absolvovala nejdéle před 7 dny RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem, nebo

b) osoba absolvovala nejdéle před 72 hodinami POC test na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem, nebo

c) osoba byla očkovaná proti onemocnění covid-19 a doloží národním certifikátem o provedeném očkování nebo národním certifikátem o dokončeném očkování, že u očkování uplynulo:

i) od aplikace druhé dávky očkovací látky v případě dvoudávkového schématu podle souhrnu údajů o léčivém přípravku (dále jen „SPC“) nejméně 14 dní, nebo

ii) od aplikace dávky očkovací látky v případě jednodávkového schématu podle SPC nejméně 14 dní;

za národní certifikát o provedeném očkování se považuje písemné potvrzení vydané v úředním jazyce členského státu Evropské unie nebo v anglickém jazyce oprávněným subjektem působícím v České republice nebo v jiném členském státě Evropské unie, jehož vzor je zveřejněn v seznamu uznaných národních certifikátů na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví České republiky, které obsahuje údaje o očkované osobě, podanému typu vakcíny, datu podání vakcíny a identifikaci subjektu, který potvrzení vydal; za národní certifikát o provedeném očkování se dále považuje certifikát o očkování vydávaný podle nařízení Evropské unie o digitálním certifikátu EU COVID; za národní certifikát o dokončeném očkování se považuje písemné potvrzení vydané alespoň v anglickém jazyce oprávněným subjektem působícím v třetí zemi občanovi ČR nebo občanovi Evropské unie s vydaným

pokračování

potvrzením k přechodnému pobytu nebo povolením k trvalému pobytu Českou republikou o tom, že očkování látkou schválenou Evropskou lékovou agenturou bylo plně dokončeno, a jeho vzor je zveřejněn v seznamu uznaných národních certifikátů na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví České republiky; písemné potvrzení musí obsahovat údaje o očkované osobě, podanému typu vakcíny, datu podání vakcíny, identifikaci subjektu, který potvrzení vydal, a tyto údaje musí být možné ověřit dálkovým přístupem přímo z písemného potvrzení; nebo

d) osoba prodělala laboratorně potvrzené onemocnění covid-19, uplynula u ní doba izolace podle platného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví a od prvního pozitivního POC antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 nebo RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 180 dní, nebo

e) osoba na místě podstoupí preventivní antigenní test na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2, který je určen pro sebetestování nebo povolený Ministerstvem zdravotnictví k použití laickou osobou, s negativním výsledkem, nebo

f) osoba ve škole nebo školském zařízení absolvovala podle jiného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví nejdéle před 72 hodinami test na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2, který je určen pro sebetestování nebo povolený Ministerstvem zdravotnictví k použití laickou osobou, s negativním výsledkem, tato skutečnost se dokládá čestným prohlášením, resp. Čestným prohlášením zákonného zástupce osoby nebo potvrzením školy.

II. Podstatný obsah návrhu a vyjádření odpůrce

[3] Ke své aktivní legitimaci navrhovatelka uvádí, že běžně chodí do hospod, klubů, diskoték a heren. Opatření však navrhovatelce užívání těchto služeb zakazuje, protože nepatří do žádné skupiny osob vyjmenovaných v čl. I bodu 16 mimořádného opatření.

[4] Navrhovatelka předně namítá, že zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (dále „pandemický zákon“) neumožňuje omezování dotčených služeb, které nejsou obchodem ani výrobou. Oporu pro zákaz neposkytuje ani § 69 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů. Následně poukazuje na to, že mimořádné opatření zákaz vstupu pro zdravé osoby do vyjmenovaných provozoven nijak nezdůvodnilo.

[5] K čl. I bodu 16 navrhovatelka namítá, že není přesvědčivě odůvodněno, proč se jinak posuzuje imunita získaná očkováním a jinak získaná proděláním nemoci, proč nejsou uznávány potvrzení o hladině protilátek a proč je rozdíl v průkaznosti testu POC a RT-PCR.

[6] Odpůrce ve vyjádření k návrhu zdůraznil, že je vrcholným orgánem veřejného zdraví a orgány veřejné moci si činí odborný úsudek primárně samy. Epidemie onemocnění COVID-19 je nová a bezprecedentní a poznatky o ní se dynamicky vyvíjí. Proto nejsou k dispozici informace a podklady běžně dostupné pro provedení správního uvážení. Odpůrce činí všechna opatření zásadně na základě dostupných znalostí k okamžiku vydání opatření, při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné a že není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je zvažované opatření lepší než jiné.

Při přijímání opatření preferuje ochranu života a zdraví osob při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[7] Na výzvu NSS se jako osoba zúčastněná na řízení přihlásil Ing. F. Č. Jako vyjádření k návrhu navrhovatelky Ing. Č. soudu zaslal své podání, označené převážně jako „Protěžování očkování“, a to v několika postupně „aktualizovaných verzích“. Svým vyjádřením se osoba zúčastněná na řízení nevyjadřuje přímo k projednávanému návrhu, ale předkládá vlastní důvody, proč by mělo být mimořádné opatření zrušeno či vyslovena jeho nezákonnost, jež se s návrhem navrhovatelky míjejí. Z tohoto důvodu však v tomto řízení NSS neshledal, že by bylo možné se obsahem vyjádření osoby zúčastněné na řízení zabývat (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2021, č. j. 9 Ao 22/2021 - 75, body 6 až 8, který obsahuje pro tento postup bližší zdůvodnění). K namítaným důvodům nezákonnosti se NSS vyjádří v řízení, které vede o návrhu osoby zúčastněné na řízení (sp. zn. 3 Ao 23/2021).

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Mimořádné opatření bylo po podání návrhu zrušeno mimořádným opatřením ze dne 26. 8. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-23/MIN/KAN. Zrušení napadeného mimořádného opatření není překážkou rozhodnutí ve věci, a to s ohledem na § 13 odst. 4 pandemického zákona. Navrhovatelka uvedla, že se domáhá vyslovení nezákonnosti napadené části zrušeného mimořádného opatření. Proto byly splněny podmínky, aby Nejvyšší správní soud o návrhu věcně rozhodl.

[9] Nejvyšší správní soud napadenou část mimořádného opatření přezkoumal podle § 13 pandemického zákona, ve spojení s § 101a až 101d soudního řádu správního.

[10] O věci Nejvyšší správní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem výslovně souhlasili.

IV. a) Aktivní procesní legitimace navrhovatelky

[11] Před vlastním posouzením věci se Nejvyšší správní soud zabýval splněním podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Bez ní totiž nemůže návrh věcně posoudit a je povinen jej odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního.

[12] Podle § 101a odst. 1 věty první soudního řádu správního návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Aby byl aktivně procesně legitimován, musí navrhovatel tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Proto nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že je opatření obecné povahy nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho subjektivních práv (viz body 31, 36 a 41 usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Není nutné, aby napadené opatření obecné povahy ukládalo povinnost navrhovateli (nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2431/21 ze dne 19. 7. 2022), navrhovatel však musí „logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne

pokračování

21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34; ve vztahu k mimořádným opatřením viz rozsudek NSS č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, bod 34).

[13] Z návrhu vyplývá, že navrhovatelka dovozuje svoji aktivní procesní legitimaci z toho, že běžně navštěvuje zařízení (provozovny stravovacích služeb, hudební kluby, herny), do kterých jí byl čl. I. bodu 3 písm. b) mimořádného opatření zakázán vstup. Nejvyšší správní soud v tomto případě nemá pochyb, že navrhovatelce svědčí aktivní procesní legitimace (shodně rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2022, č. j. 9 Ao 31/2021 - 49).

[14] K opačnému závěru však dospěl, pokud jde o napadený čl. I bod 16 mimořádného opatření. Navrhovatelka netvrdí, že by disponovala potvrzením o proděláním nemoci COVID-19, ani že by u ní byly naměřeny protilátky proti této nemoci (viz, *a contrario*, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2021, č. j. 9 Ao 13/2021 - 36, či ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 Ao 22/2021 - 183, kde NSS aktivní procesní legitimaci uznal). Nemůže být tedy na svých právech nijak dotčena tím, že mimořádné opatření méně příznivě zachází s osobami, které nemoc prodělaly, ve srovnání s očkovánými osobami a ani tím, že opatření jako důvod bezinfekčnosti neuznává prokázané hladiny protilátek.

[15] Pokud jde o namítané odlišné zacházení mezi osobami, které podstoupí RT-PCR test a těmi, které absolvují antigenní POC test, tak návrh neobsahuje vůbec žádnou argumentaci. Není úkolem Nejvyššího správního soudu, aby spekuloval, jak tento rozdíl negativně dopadá do práv navrhovatelky. Aktivní procesní legitimace se zakládá tvrzením o dotčení subjektivních práv navrhovatele. Chybí-li takové tvrzení, pak nelze dovodit aktivní procesní legitimaci.

[16] Pokud jde tedy o návrh na vyslovení nezákonnosti čl. I. bodu 16 mimořádného opatření, tento Nejvyšší správní soud odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního jako návrh, který byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

IV. b) Vlastní přezkum návrhu

[17] Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému přezkumu čl. I. bodu 3 písm. b) mimořádného opatření. Přitom byl vázán rozsahem návrhu a uplatněnými důvody (§ 101d odst. 1 soudního řádu správního).

[18] Nejvyšší správní soud úvodem poznamenává, že již rozhodl o obdobném ustanovení v pozdějších mimořádných opatřeních v rozsudcích ze dne 2. 2. 2022, č. j. 8 Ao 2/2022 - 53, a ze dne 10. 2. 2022, č. j. 9 Ao 31/2021 - 49. Přitom shledal, že zákaz zákazníkům, kteří nesplňují podmínky bezinfekčnosti, navštěvovat uvedené provozovny, byl v rozporu se zákonem. Pro vydání tohoto opatření odpůrce neměl oporu v pandemickém zákoně ani v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Nejvyšší správní soud neshledal v nyní posuzovaném případě důvod se od těchto rozsudků odchýlit, a proto z nich vyšel při posuzování nynějšího návrhu. Přitom nepovažoval za účelné zde opakovat již jednou vyřčené a v podrobnostech odkazuje na odůvodnění odkazovaných rozsudků.

[19] Zde Nejvyšší správní soud pouze stručně opakuje, že omezení obsažené v čl. I. bodu 3 písm. b) mimořádného opatření odpůrce nemohl nařídit podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona. Provozovny stravovacích služeb ani další tam uvedené provozovny nelze zahrnout mezi „obchodní nebo výrobní provozovny“.

[20] Omezení vstupu do těchto provozoven odpůrce nemohl nařídit ani podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Na jeho základě lze nařídit pouze taková „další protiepidemická opatření“, která jsou typově obdobná opatřením (příkazům) v tomto

ustanovení uvedeným (výkladové pravidlo *ejusdem generis*). Taková opatření tedy především mají mít z hlediska bránění dalšímu šíření onemocnění preventivní povahu, nevyžadují odborně či technicky náročnější aktivitu provozovatele, ekonomicky jej výrazněji nezatěžují, přičemž svojí intenzitou ani nijak významně neomezuji obvyklou podobu regulovaného provozu. Omezení vstupu pouze pro osoby, které prokážou tzv. bezinfekčnost, tedy pro ostatní osoby zákaz vstupu, nelze připodobnit k příkazu používat ochranné, mycí, čisticí nebo dezinfekční prostředky.

[21] Ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví sice umožňuje regulovat provozovny stravovacích služeb. Neslouží však k plošným omezením, nýbrž k omezení styku osob podezřelých z nákazy s osobami ostatními. Proto může sloužit k plošnému omezení jen tehdy, prokáže-li odpůrce, že lze celé území České republiky označit za ohnisko nákazy. V odůvodnění mimořádného opatření odpůrce však netvrdí, že by ohniskem nákazy byla v době vydání mimořádného opatření celá Česká republika. Soud nemůže nahradit úvahu odpůrce o možném ohnisku pouze na základě analýzy aktuální epidemické situace obsažené v odůvodnění mimořádného opatření. Soud je bez takového tvrzení odpůrce povinen vycházet z toho, že v době vydání mimořádného opatření nebyla ohniskem nákazy celá Česká republika. Proto neslo bez dalšího předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy byl každý. Za takové situace však odpůrce nemohl provoz služeb uvedených v čl. I. bodu 3 omezit na území celé České republiky podle zákona o ochraně veřejného zdraví, respektive stanovit plošná pravidla pro využívání těchto služeb ze strany zákazníků. Neprokázal totiž, že by osobou podezřelou z nákazy byl každý, a tedy že je důvodné omezit využívání těchto služeb pouze na osoby, které splňují kritéria tzv. bezinfekčnosti podle čl. I. bodu 16 mimořádného opatření.

[22] Nakonec napadené opatření nelze opřít ani o § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, který nelze chápat jako zmocnění přijmout taková opatření, která leží mimo rámec vymezený v § 69 odst. 1 písmenech a) až h) tohoto zákona. Prostřednictvím § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nelze obcházet podmínku, že omezení provozoven má směřovat k omezení styku osob podezřelých z nákazy.

[23] Proto lze uzavřít, že napadenou část čl. I. bodu 3 písm. b) mimořádného opatření nebylo možné přijmout ani na základě pandemického zákona, ani na základě zákona o ochraně veřejného zdraví. Tato část mimořádného opatření tak byla v rozporu se zákonem. Dalšími námitkami nezákonnosti, které navrhovatelka vznesla, se již NSS věcně nezabýval, neboť by to vzhledem k důvodnosti výše vypořádané námitky bylo nadbytečné.

V. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že návrh bylo nutno v části odmítnout (výrok I.) jako podaný osobou zjevně neoprávněnou. V části, v níž bylo možné přistoupit k věcnému posouzení, však soud shledal návrh důvodným (výrok II.). Vzhledem ke zrušení mimořádného opatření v průběhu řízení a s ohledem na § 13 odst. 4 pandemického zákona tedy vyslovil, že mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem v čl. I. bodu 3 písm. b).

[25] Jde-li o náhradu nákladů řízení, v části, v níž byl návrh odmítnut, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 soudního řádu správního).

pokračování

V případě zbývajících částí opatření, k jejímuž přezkumu soud přistoupil, byla navrhovatelka úspěšná. Podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního má právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náhrada nákladů řízení zahrnuje zaplacený soudní poplatek za návrh ve výši 5 000 Kč, odměnu advokáta a náhradu hotových výdajů. Odměna advokáta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a sepisu návrhu [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Odměna advokáta tak činí 6 200 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů je stanovena paušální částkou ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy činí celkem 600 Kč. Zástupce navrhovatele doložil, že je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada se zvyšují o 21% sazbu DPH, tj. o 1 428 Kč, a v celkovém souhrnu tak činí 8 228 Kč. Náklady řízení navrhovatelky před Nejvyšším správním soudem tak činí celkem 13 228 Kč.

[26] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost (§ 60 odst. 5 soudního řádu správního).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. května 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu