



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 navrhovatelů: **a) FLEDA Company s.r.o.**, se sídlem Štefánikova 24, Brno, **b) MeetFactory o.p.s.**, se sídlem Ke Sklárně 15, Praha 5, **c) pumelice s.r.o.**, se sídlem Svatopluka Čecha 44, Brno, všichni zastoupeni Mgr. Janem Hladkým, LL.M., advokátem se sídlem Orlí 1, 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. a) odrážky i) až iv) a vi) mimořádného opatření ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-22/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Řízení **s e** ve vztahu k navrhovatelům b) a c) **z a s t a v u j e .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o návrhu navrhovatelů b) a c).
- III. Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-22/MIN/KAN, **b y l o** v části čl. I bodu 3 písm. a) odrážky i), iii), iv) a vi) **v rozporu se zákonem.**
- IV. Ve zbývajících částech **s e** návrh navrhovatele a) **z a m í t á .**

- V. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli a) náhradu nákladů řízení ve výši **17 342 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Hladkého, LL.M., advokáta.
- VI. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Napadené mimořádné opatření

[1] Navrhovatelé se domáhali 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] Navrhovatelé svůj návrh směřovali jen proti čl. I. bodu 3 písm. a) odrážky i) až iv) a vi), vydanému s odkazem na § 2 odst. 2 písm. e) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (dále „pandemický zákon“) a § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů. Čl. I. bod 3 písm. a) tohoto mimořádného opatření zněl:

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

a) nařizuje provozovatelům uvedených provozoven dodržovat následující pravidla:

i) zákazníci jsou vždy usazeni, a to tak, že je mezi nimi odstup alespoň 1,5 metru, s výjimkou zákazníků sedících u jednoho stolu,

ii) u jednoho stolu sedí nejvýše 4 osoby, s výjimkou osob ze společné domácnosti; jedná-li se o stůl s 10 a více místy k sezení, lze u něj usadit více osob, a to tak, že mezi skupinami nejvýše 4 osob, s výjimkou osob ze společné domácnosti, je rozestup alespoň 1,5 metru,

iii) provozovatel nepřipustí v prostorech provozovny více osob, než je v prostorech provozovny míst k sezení pro osoby,

iv) provozovatel aktivně brání ve vnějších a vnitřních prostorech provozovny shromažďování osob ve vzájemné vzdálenosti menší než 1,5 metru, včetně čekací zóny provozovny,

v) při vstupu do vnitřních i venkovních prostor provozovny je zajištěna možnost dezinfekce rukou pro zákazníky a provozovatel zajistí dezinfekci povrchů stolů, madel židlí po každém zákazníkovi a pravidelnou dezinfekci dotykových ploch,

vi) tanec je umožněn pouze osobám, které splňují podmínky podle bodu I/16 písm. c) nebo d) nebo které absolvovaly RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 nebo POC test na přítomnost antigenu viru SARS CoV-2 s negativním výsledkem, a to nejdéle 24 hodin před vstupem do uvedené provozovny; to neplatí pro oslavy svatby, prohlášení osob o tom, že spolu vstupují do registrovaného partnerství, a hostiny po pohřbu; v případě produkce živé hudby musí být vzdálenost zákazníků od místa určeného pro vystupující nejméně 2 m,

pokračování

vii) provozovatel zajistí ve vnitřním prostoru maximální možnou cirkulaci vzduchu s čerstvě nasávaným venkovním vzduchem (přirozené větrání nebo vzduchotechnika) bez recirkulace vzduchu,

viii) provozovatel zajistí informování zákazníků o podmínkách a pravidlech vstupu podle písmene b) u vstupu a v provozovně

[3] V čl. I. bodu 16, na který napadená část mimořádného opatření odkazuje, odpůrce stanovil podmínky pro vstup do některých vnitřních a vnějších prostor. Těmito podmínkami byly, mimo jiné, očkování proti nemoci COVID-19 [písm. c)] nebo laboratorně potvrzené prodělání nemoci COVID-19 [písm. d)].

II. Podstatný obsah návrhu a vyjádření odpůrce

[4] Navrhovatelé ke své aktivní procesní legitimaci uvedli, že jsou provozovateli hudebních a kulturních klubů v Brně a Praze. Podstatou provozu těchto zařízení je produkce živé i reprodukováné hudby, se kterou je logicky spojen také tanec. Napadené mimořádné opatření omezuje jejich činnost tak významně, že zasahuje do samotné podstaty jejich podnikání. Všechny jeho napadené části míří přímo na navrhovatele jako provozovatele klubů a mají přímý a nezprostředkovaný vztah k jejich právům.

[5] Navrhovatelé namítli, že odpůrce nemá pravomoc k vydání napadených částí mimořádného opatření, protože k tomu nemá zákonné zmocnění. Napadené části nespádají pod definici uvedenou v § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona, který umožňuje vydat opatření spočívající v příkazu používat ochranné, mycí, čisticí nebo dezinfekční prostředky a další protiepidemická opatření. Navrhovatelé dále nepovažují mimořádné opatření za dostatečně odůvodněné. Napadené části mimořádného opatření nemohou obstát ani v testu racionality.

[6] Odpůrce ve vyjádření k návrhu předně poukázal na závěry rozsudku NSS ze dne 29. 3. 2011, čj. 6 Ao 7/2010 - 73, podle kterého by měl soud k přezkumu přistupovat zdrženlivě a v rámci testu proporcionality by měl postihovat pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření obecné povahy, která jsou jen formálně v souladu se zákonem, nikoliv však případy, kdy v rámci zákona je možné vícero řešení daného problému a soud pouze dospěje k závěru, že lepší by bylo jiné řešení než v dané věci příslušným orgánem přijaté. K námitkám navrhovatelů pak odpůrce uvedl, že nezakázal provoz klubů a tanec v nich. Toliko stanovil podmínky, za kterých je možné taneční kluby navštěvovat a tančit v nich s co nejmenším omezením, a přitom co nejvíce bezpečně. Napadená část mimořádného opatření byla vydána v souladu s § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona.

[7] Navrhovatelé v replice reagovali na vyjádření odpůrce. Zpochybňovali jednotlivá tvrzení odpůrce o epidemiologicky nebezpečném provozu hudebních klubů, která považovali za nepodložená. Poukázali na nerovné zacházení ve vztahu k jiným uzavřeným prostorům. Trvali na nezákonnosti napadené části mimořádného opatření.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[8] 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

[9] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že návrh v dané věci podali tři navrhovatelé. V řízení před správními soudy přitom vystupuje každý z navrhovatelů jako samostatný účastník, a proto je každý z nich zvlášť povinen zaplatit soudní poplatek (viz rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2011, č.j. 1 As 74/2011 - 251). Vzhledem k tomu, že navrhovatelé s podáním návrhu poplatek neuhradili, soud každého z nich vyzval usnesením ze dne 7. 9. 2021, č.j. 3 Ao 21/2021-30, aby ve lhůtě patnácti dnů od doručení tohoto usnesení soudní poplatek zaplatil. Učinil tak ovšem pouze navrhovatel a).

[10] Soud řízení zastaví, stanoví-li tak soudní řád správní nebo zvláštní zákon [§ 47 písm. c) soudního řádu správního]. Z § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, vyplývá, že poplatková povinnost vzniká podáním návrhu. Podle § 9 odst. 1 téhož zákona platí, že nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí; po marném uplynutí lhůty soud řízení zastaví. Usnesení s výzvou bylo navrhovatelům b) a c) doručeno prostřednictvím jejich zástupce dne 13. 9. 2021. Jelikož navrhovatelé b) a c) soudní poplatek ve stanovené lhůtě (ani po jejím uplynutí) nezaplatili, soud řízení o návrhu těchto navrhovatelů zastavil [§ 47 písm. c) soudního řádu správního] a současně rozhodl tak, že dle § 60 odst. 3 soudního řádu správního žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, pokud jde o řízení o návrhu uvedených navrhovatelů.

[11] Nejvyšší správní soud se tedy nadále zabýval pouze návrhem navrhovatele a), který soudní poplatek řádně a včas uhradil.

[12] 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. Navrhovatel již v návrhu uvedl, že v případě zrušení napadeného opatření se domáhá vyslovení nezákonnosti napadené části mimořádného opatření. Proto byly splněny podmínky, aby Nejvyšší správní soud o návrhu věcně rozhodl.

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

pokračování

[14] O věci Nejvyšší správní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání v souladu s § 51 odst. 1 soudního řádu správního. Navrhovatel ani odpůrce se ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřili, zda požadují jednání, přestože byli řádně poučeni, že v takovém případě se má za to, že souhlasí s projednáním věci bez jednání. Jednání nebylo třeba naříditi ani za účelem provádění dokazování, protože při přezkumu (napadených částí) mimořádného opatření vycházel soud pouze z něj a z jeho odůvodnění.

[15] Nejvyšší správní soud úvodem zdůrazňuje, že o prakticky shodném návrhu stejného navrhovatele proti časově následujícímu mimořádnému opatření ze dne 26. 8. 2021, č.j. MZDR 14601/2021-23/MIN/KAN již rozhodl rozsudkem ze dne 22. 12. 2021, č. j. 8 Ao 28/2021 - 83. Toto opatření obsahovalo téměř shodnou úpravu čl. I. bodu 3 písm. a) jako nyní přezkoumávané opatření. Nejvyšší správní soud neshledal v nyní posuzovaném případě důvod se od tohoto rozsudku odchýlit, a proto z něj vyšel při posuzování nynějšího návrhu. Přitom nepovažoval za účelné zde opakovat již jednou vyřčené a v podrobnostech odkazuje na odůvodnění odkazovaného rozsudku.

[16] Zde Nejvyšší správní soud pouze stručně opakuje, že i nyní shledal, že opatření určující povinnost usazení zákazníků [odrážka i)], nepřipuštění v prostorech provozovny více osob, než je míst k sezení [odrážka iii)], aktivní bránění shromažďování osob v menší vzdálenosti [odrážka iv)] či umožnění tance jen některým osobám [odrážka vi)] šlo nad zákonem vymezený rámec opatření vyjmenovaných v § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona či § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Pravomoc odpůrce takové opatření vydat nemělo oporu ani v jiných ustanoveních těchto předpisů.

[17] Podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona ministerstvo mimořádným opatřením mohlo přikázat *používat ochranné, mycí, čisticí nebo dezinfekční prostředky a další protiepidemická opatření*. Podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví lze jako mimořádné opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku stanovit *zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*.

[18] Navrhovatel zpochybňuje stanovená pravidla týkající se usazování zákazníků, připuštění osob v provozovně v počtu převyšujícím počet míst k sezení, hlídání stanovených rozestupů a umožnění tance pouze vymezenému okruhu návštěvníků. Z hlediska právě citovaného § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona je zřejmé, že se nejedná přímo (výslovně) o příkaz k použití ochranných, mycích, čisticích nebo dezinfekčních prostředků. Je proto třeba zabývat se tím, zda lze napadená dílčí opatření podřadit pod zbytkovou kategorii „*dalších protiepidemických opatření*“ ve smyslu § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona, resp. „*další určité činnosti k likvidaci epidemie*“ ve smyslu § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Při posouzení této otázky je nutno vycházet z výkladového pravidla *eiusdem generis* (stejněho druhu), které platí u demonstrativního výčtu pro posuzování tzv. dalších (výslovně neuvedených) položek. Ty musí významově odpovídat (být typově podobné) položkám, které jsou ve výčtu výslovně uvedeny (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020 - 63; či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 11. 11. 2021, čj. 4 Ao 3/2021 - 117).

[19] Nyní napadená pravidla oproti používání ochranných, čistících, mycích či dezinfekčních prostředků stanovují provozovateli hudebních (tanečních) klubů povinnosti takového charakteru že zasahují do jeho práv mnohem intenzivněji, než opatření výslovně předpokládaná v § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákon a jsou oproti nim v tomto ohledu kvalitativně odlišná. Tato opatření nepředstavují svou povahou další protiepidemická opatření představující méně významné zásahy do provozu, ale svou povahou (jak jednotlivě, tak i ve svém úhrnu) již nepochybně představují významné omezení činnosti navrhovatele, které nelze považovat za typově podobné s použitím dezinfekčních prostředků. Zjevně tedy v tomto ohledu není naplněno kritérium podobnosti spočívající v intenzitě zásahu do práv adresátů (navrhovatele). Zákonné zmocnění k vydání opatření v podobě předpokládané v odrážkách i), iii), iv) a vi) proto ve vztahu k hudebním (tanečním) klubům v § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona shledat nelze.

[20] Oproti tomu v případě opatření dle odrážky ii) daného ustanovení (stanovující omezení počtu osob sedících u jednoho stolu) Nejvyšší správní soud shledal, že toto opatření z hlediska jeho povahy spadá mezi další protiepidemická opatření uvedená v § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Opatření splňuje podmínku, že jde typově o obdobné opatření jako v tomto ustanovení uvedená, která mají z hlediska bránění dalšímu šíření nemoci preventivní povahu. Současně se jedná o opatření nevyžadující odborně či technicky náročnější aktivitu provozovatele, ekonomicky jej výrazněji nezatěžuje a svojí intenzitou ani nijak výrazněji nenaruší obvyklou podobu regulovaného provozu.

V. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl v případě návrhu navrhovatele a) k závěru, že napadené mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem, a to v rozsahu čl. I bod 3 písm. a) odrážek i), iii), iv) a vi). V těchto částech totiž napadené opatření nemělo zákonnou oporu z hlediska pravomoci odpůrce danou oblast tímto způsobem regulovat. Vzhledem ke zrušení mimořádného opatření v průběhu řízení a s ohledem na § 13 odst. 4 pandemického zákona soud vyslovil, že mimořádné opatření bylo v dané části v rozporu se zákonem. Pokud jde o zbylou část napadeného opatření, jejíž zrušení se navrhovatel taktéž domáhal [čl. I bod 3 písm. a) odrážka ii)], zde Nejvyšší správní soud uplatněné návrhové body neshledal důvodnými, a proto návrh v této části zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá soudního řádu správního.)

[22] Jde-li o náhradu nákladů řízení navrhovatel a) byl v podstatné části úspěšný. Nebyl úspěšný pouze v menší části svého návrhu. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že má podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního 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 tři úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, sepisu návrhu a sepisu repliky (§ 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 9 300 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 900 Kč. Zástupce navrhovatele a) doložil, že je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada se zvyšují o 21% sazbu DPH, tj. o 2 142 Kč, a v celkovém

pokračování

souhrnu tak činí 12 342 Kč. Náklady řízení navrhovatelky před Nejvyšším správním soudem tak činí celkem 17 342 Kč.

[23] 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 **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. května 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu