



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 navrhovatele: **M. V.**, zast. JUDr. Denisou Sudolskou, advokátkou se sídlem Italská 1219/2, Praha 2, 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 2 písm. b) a c), bodu 3 písm. b), bodu 6 písm. c) a d), bodu 7 písm. b), bodu 8 písm. a) a b), bodu 9 písm. a) a b), bodu 10 písm. a) a b), bodu 11 písm. b) a c), bodu 12 písm. c) a d), bodu 13 písm. b) a c), bodu 14 písm. c) a bodu 15,

t a k t o :

- I. Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN, **se** v části týkající se čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. d) **zastavuje**.
- II. Návrh týkající se čl. I bodu 2 písm. b), bodu 6 písm. c), bodu 7 písm. b), bodu 8 písm. a), bodu 9 písm. a), bodu 10 písm. a), bodu 11 písm. b), bodu 12 písm. c) a d), bodu 13 písm. b) a bodu 15 opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN, **se odmítá**.
- III. Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN, **bylo** v části týkající se čl. I bodu 2 písm. c), bodu 8 písm. b), bodu 9 písm. b), bodu 10 písm. b), bodu 11 písm. c), bodu 13 písm. c) a bodu 14 písm. c) **v rozporu se zákonem**.
- IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši **29 321 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Denisy Sudolské, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 20. 1. 2022 domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN, a to v záhlaví uvedeném rozsahu. 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 do 30. 9. 2023 (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 dle čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Těmito podmínkami bylo a) absolvování RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem nejdéle před 72 hodinami, jde-li o i) osobu do dovršení 18 let věku, ii) osobu, která se nemůže podrobit očkování proti onemocnění covid-19 pro kontraindikaci, nebo iii) osobu tzv. rozočkovanou; b) uplynutí nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu, a to schváleným léčivým přípravkem; nebo c) prodělání laboratorně potvrzeného onemocnění covid-19, jestliže uplynula doba izolace a od prvního pozitivního testu neuplynulo více než 180 dní. Splnění těchto podmínek byly provozovatelé zařízení, poskytovatelé služeb či organizátoři akcí povinni kontrolovat prostřednictvím mobilní aplikace odpůrce „čTečka“.

[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, č. 4313/2022 Sb., *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

[4] Navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci uvedl, že napadené části mimořádného opatření se ho dotýkají a opakovaně zasahují do jeho osobnostních práv. Kontrolami dochází k zásahu do jeho práva na soukromí. Mimořádné opatření ho omezuje v užívání dotčených služeb. Může je využívat pouze tehdy, sdílí-li informace o svém zdravotním stavu s kontrolujícími osobami. Bez zásahu do práva na soukromí nemůže provádět a využívat běžné služby a činnosti. Mimořádným opatřením jsou stanoveny

## pokračování

povinnosti bez zákonného podkladu. Je proto zasaženo jeho legitimní očekávání ohledně práv a povinností plynoucích ze sekundární normotvorby. Jako zákazník kadeřnictví a stravovacích služeb je povinen si nechat zkontrolovat údaje o zdravotním stavu, a nechat si tak nepřiměřeně zasahovat do práva na ochranu soukromí. K obdobným zásahům došlo také tehdy, když mu měly být poskytnuty ubytovací služby. Jemu a jeho rodině byl odepřen přístup do aquaparku.

[5] Namítá, že povinnost prokázat splnění podmínek dle čl. I bodu 15 mimořádného opatření nepřiměřeně zasahuje do jeho osobnostních práv, zejména do práva na ochranu soukromí. Odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření neuvedl, proč stanovil povinnost užívat aplikaci „čTečka“, a ani se nevyjádřil k otázce ochrany osobních údajů (s výjimkou evidence osobních údajů u hromadných akcí). Tím, že stanovil povinnost používat tuto aplikaci, vymezil nepřímou škálu osobních údajů, které mají provozovatelé zjišťovat. Po načtení QR kódu se na zařízení provozovatele zobrazí osobní údaje kontrolované osoby. Jméno, příjmení, datum narození a státní příslušnost jsou osobními údaji podle čl. 4 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) [anglicky „*general data protection regulation*“ (dále jen „nařízení GDPR“)]. Údaj o očkovaní nebo prodělání nemoci je údajem o zdravotním stavu podle čl. 4 odst. 15 nařízení GDPR. Výše uvedená povinnost je v rozporu s tímto nařízením. Úřad na ochranu osobních údajů ve svých stanoviscích uvádí důvody, proč jsou mimořádná opatření v rozporu s principy ochrany zpracování osobních údajů. Odpůrce tyto závěry nijak nereflexuje, přestože je povinen konzultovat s Úřadem na ochranu osobních údajů podle čl. 35 odst. 1 nařízení GDPR. Mimořádné opatření nestanovilo pravidla pro zpracování osobních údajů zvláštní kategorie. Chybí v něm jakékoliv zamyšlení nad zásahem do základního práva na ochranu soukromí. Rozsah kontroly je v rozporu se zásadami zpracování osobních údajů. Byla porušena zásada zákonnosti, korektnosti a transparentnosti zpracování osobních údajů a zásada minimalizace údajů. Mimořádné opatření zatížilo provozovatele nakládáním s citlivými údaji, aniž by je blíže seznámilo s rozsahem jejich práv a povinností a aniž by učinilo opatření k ochraně takto zpracovávaných osobních údajů. Z mimořádného opatření nevyplývá určitý, výslovně vyjádřený a legitimní účel nakládání s citlivými osobními údaji (rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS, *povinnosti pozitivně testovaných*).

[6] Povinnost zákazníků prokázat splnění podmínek podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření nelze stanovit podle § 2 odst. 2 pandemického zákona a ani podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Odpůrce proto jednal nad rámec svých pravomocí. Jde-li o čl. I bod 2 mimořádného opatření, ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) (a ustanovení obsahově totožná) pandemického zákona umožňuje stanovit podmínky provozu kadeřnických služeb pouze ve vztahu k jejich provozovatelům. Bezinfekčnost nelze dovozovat z předložení certifikátu. Povinnost prokázat splnění podmínek podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření není srovnatelná s některou z povinností uvedených v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Povinnost prokázat zdravotní stav podle čl. I bodu 3 písm. b) mimořádného opatření nepředstavuje tzv. bariérové opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Představuje totiž výraznější zásah do práva na soukromí (rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2021, čj. 8 Ao 28/2021-83, *FLEDA Company*).

Stejně tomu je v případě čl. I bodů 6, 7, 8 a dalších, které se na § 2 odst. 2 písm. i) odvolávají. Povinnost sdílet osobní údaje s provozovateli tak překračuje rámec obsahově stejných či srovnatelných opatření. Odpůrce proto jedná *ultra vires*.

[7] Navrhovatel dále brojí proti podmínkám tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření. To stanovilo preventivní zákaz části veřejnosti v provozovně stravovacích služeb a v jiných provozovnách. To je v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, č. 4272/2022 Sb. NSS. Mimořádné opatření operuje s negativně vymezenou skupinou osob, které jsou podezřelé z nákazy. Mimořádné opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví však lze vydat pouze tehdy, je-li jeho cílem zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami. Není-li ohniskem nákazy celá Česká republika, nelze bez dalšího předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je každý (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 11. 11. 2021, čj. 4 Ao 3/2021-117, č. 4278/2002 Sb. NSS, *k omezení osob podezřelých z nákazy*). Osoba, které má být bráněno ve styku s ostatními osobami, je zdravá fyzická osoba, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním, nebo osoba, která pobývala v ohnisku nákazy. Odpůrce však negativním vymezením skupiny osob zamezuje přístup k běžným službám, a to na základě kritéria, které nemá oporu v zákonech. Zároveň neodůvodnil, jak má toto hledisko zamezit nebo předejít šíření nemoci. Izolace osob, které mohou být k onemocnění náchylnější, nemá oporu v zákoně. Odpůrce považuje každého za infekční osobu namísto toho, aby vymezil osobu infekční podle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví. Neodůvodnil však, že by ohniskem nákazy byla celá ČR.

[8] Povinnost prokázat splnění podmínek podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření porušuje princip neakcesorické rovnosti podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“). Právní rozlišování mezi subjekty, které se odmítnou z jakéhokoli důvodu prokázat při přístupu k základním službám, představuje projev libovůle odpůrce. Zvýhodňující přístup není založen na objektivních a rozumných důvodech. Není proto naplněn požadavek legitimního cíle. Navíc mezi cílem (výhoda přístupu ke službám) a prostředky k jeho dosažení neexistuje vztah přiměřenosti. Nad rámec výše uvedeného navrhovatel namítl, že lhůta pro podání návrhu na zrušení mimořádného opatření podle § 13 odst. 2 pandemického zákona je nepřiměřeně krátká.

### III. Vyjádření odpůrce, změna návrhu a replika navrhovatele

[9] Odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že návrh by měl být odmítnut v části napadající již zrušený čl. I bod 3 písm. b) a bod 6 písm. d) mimořádného opatření. Aktivní procesní legitimaci navrhovatel obecně tvrdí k čl. I bodu 9 mimořádného opatření. K ostatním napadeným částem mimořádného opatření nic netvrdí. Povinnost kontrolovat splnění podmínek dle čl. I bodu 15 mimořádného opatření pomocí aplikace „čTečka“ je uložena pouze provozovateli. Zpřísnění požadavku na kontrolu proto nijak nezasahuje do práv navrhovatele. Ten se může prokázat certifikátem v elektronické i fyzické podobě. Kontrolou není porušeno nařízení GDPR. V této souvislosti odpůrce odkázal na rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2022, čj. 8 Ao 29/2021-98, č. 4312/2022 Sb. NSS, *společenství vlastníků jednotek*, podle kterého na kontrolu tzv. bezinfekčnosti nedopadá nařízení GDPR. Navrhovatel neuvedl žádnou ucelenou argumentaci, ze které by

pokračování

vyplývalo, jak konkrétně je napadená část mimořádného opatření v rozporu s nařízením GDPR. Svou argumentaci z části vztahuje k provozovatelům. Stanovením povinnosti kontrolovat splnění podmínek nedochází k nepřípustné delegaci výkonu veřejné správy. Očkované a neočkované osoby se nenacházejí ve srovnatelném postavení.

[10] V návaznosti na rozsudek *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb* zaslal navrhovatel soudu dne 3. 2. 2022 přípis nazvaný „*Sdělení soudu – změna petitu, doplnění aktivní legitimace*“, ve kterém změnil petit návrhu tak, že nadále již nepožaduje zrušení (deklaraci nezákonnosti) čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. d) mimořádného opatření. Ke své aktivní procesní legitimaci dodal, že před podáním návrhu mu bylo na základě mimořádného opatření znemožněno využít bowlingové herny a služby přepravy na lanové dráze. Nemohl se rovněž zúčastnit vzdělávacího semináře a přehlídky technických zařízení.

[11] Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce uvedl, že zásahem do jeho práv není pouze omezení jednotlivých služeb, ale zejména to, že pro jejich využití musí podstoupit kontrolu osobních údajů. Zásahem do práv je i to, že k narušení dojde znovu. Bylo by příliš formalistické požadovat, aby se snažil využít všech omezených služeb jen pro to, aby mohl mimořádné opatření napadnout. Po dobu platnosti mimořádného opatření využil nebo se pokusil využít všech služeb, jejichž regulaci napadá. Odpůrce by měl při volbě opatření zvážit kritérium zákonnosti. Navrhovatel v návrhu uvedl konkrétní argumentaci, proč je mimořádné opatření v rozporu s nařízením GDPR. Nesouhlasí se závěry rozsudku *společenství vlastníků jednotek*. To, že není regulována možnost nakládání s osobními údaji, představuje značné riziko pro právo na soukromí a na ochranu osobních údajů. Odpůrce měl přistupovat s předběžnou opatrností i k ochraně osobních údajů. Nejvyšší správní soud se v rozsudku *společenství vlastníků jednotek* nezabýval povinností prokázat *tzv. bezinfekčnost* certifikátem nebo jiným dokladem čitelným aplikací „čTečka“. Certifikát představuje strukturovaný soubor citlivých údajů. Kontrola představuje přinejmenším částečně automatizované zpracování osobních údajů ve smyslu čl. 2 odst. 1 nařízení GDPR. Rozpor s tímto nařízením je dílčím projevem toho, že je zasaženo právo na ochranu soukromí podle čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny. I kdyby se nařízení GDPR neuplatnilo, uplatní se zásady z něj plynoucí. Odpůrce neodůvodnil rozsah kontrolovaných údajů. Již jen z tohoto důvodu je mimořádné opatření nezákonné.

[12] K zásahu do práva na soukromí dochází spojením povinnosti kontrolovat a povinnosti prokázat splnění podmínek. Kontrolu splnění podmínek podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření nelze postavit na roveň kontrole podle § 11 odst. 5 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, nebo podle § 104 odst. 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Jde o kontrolu vedenou vůči provozovateli nebo je kontrolováno splnění zákonem stanovených podmínek. Navíc jsou kontrolovány doklady, které na rozdíl od certifikátu představují veřejnou listinu, přičemž nedochází ke kontrole citlivých zdravotních údajů. Rozsudek *společenství vlastníků jednotek* proto nijak nevysvětluje nedostatek pravomoci odpůrce stanovit napadenou povinnost zákazníkům. Podstata argumentace navrhovatele nespočívá v tom, že dochází k delegaci veřejné správy, nýbrž v tom, že ke stanovení povinnosti dochází bez právního podkladu. Odpůrce volí pro přiznání fikce *tzv. bezinfekčnosti* kritérium, které není způsobilé bezinfekčnost

stanovit a bránit šíření nemoci. Sítem tzv. bezinfekčnosti mohou propadávat osoby infekční a naopak jsou postihovány osoby, které mohou být bezinfekční. Odpůrce tak odmítá vpustit do veřejného života buď osoby, které jsou imunní, nebo osoby, které nejsou šířiteli nemoci. Toto druhé kritérium však nevyplývá z mimořádného opatření, nýbrž toliko z vyjádření odpůrce. Závěry rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb* jsou chybné. Nelze totiž pandemickým zákonem uložit povinnosti zákazníkům, neboť ti neprovozují nebo neposkytují žádnou z omezených činností. Soud by měl s ohledem na § 3 odst. 7 pandemického zákona zkoumat okolnosti v době vzniku a v průběhu existence mimořádného opatření. Měl by proto vzít v potaz, že epidemie ustupuje a že je mírnější co do počtu hospitalizací. Není však oprávněn posuzovat zbytnost určitých služeb nebo činností.

#### IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

##### *IV.1 Zpětvzetí části návrhu na zrušení opatření obecné povahy*

[13] Navrhovatel se návrhem ze dne 20. 1. 2022 domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce v rozsahu čl. I bodu 2 písm. b) a c), bodu 3 písm. b), bodu 6 písm. c) a d), bodu 7 písm. b), bodu 8 písm. a) a b), bodu 9 písm. a) a b), bodu 10 písm. a) a b), bodu 11 písm. b) a c), bodu 12 písm. c) a d), bodu 13 písm. b) a c), bodu 14 písm. c) a bodu 15. Jak již soud uvedl v bodě [10] tohoto rozsudku, připsím ze dne 3. 2. 2022 omezil navrhovatel návrh tak, že již nově nepožadoval zrušení (deklaraci nezákonnosti) čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. d) mimořádného opatření.

[14] V souladu s dispoziční zásadou, již je správní soudnictví ovládáno, navrhovatel disponuje řízením nebo jeho předmětem, a tedy může vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl (§ 37 odst. 4 s. ř. s.). Podle § 47 písm. a) s. ř. s., vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět, soud usnesením řízení zastaví.

[15] Vzhledem k tomu, že z obsahu výše uvedeného přípisu jednoznačně vyplývá, že navrhovatel již nezamýšlí napadat čl. I bod 3 písm. b) a bod 6 písm. d) mimořádného opatření (k jejich zrušení soudem viz bod [3] výše), posoudil Nejvyšší správní soud tento přípis dle jeho obsahu jako částečné zpětvzetí návrhu. V souladu s § 47 písm. a) s. ř. s. proto řízení o návrhu na zrušení mimořádného opatření v části týkající se čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. d) zastavil.

##### *IV.2 Aktivní procesní legitimace navrhovatele*

[16] Soud se dále zabýval tím, zda je navrhovatel aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení napadených částí mimořádného opatření.

[17] 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*.

[18] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy.

pokračování

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 bod 34 rozsudku *povinnosti pozitivně testovaných*). Není-li podmínka aktivní procesní legitimace splněna, soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[19] Nejvyšší správní soud dříve dovozoval, že je zároveň nutné, aby měla napadená regulace přímý a neprostředkovaný vztah k právům navrhovatele. Ústavní soud se však přiklonil k širšímu pojetí aktivní procesní legitimace v nálezu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21. Ústavní soud totiž dospěl k závěru, že „*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. Toto kritérium odpovídá dikci § 101a odst. 1 s. ř. s. a umožňuje domoci se soudního přezkumu všem osobám, kterým bylo fakticky zasaženo do jejich práv.*“ (bod 27 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2431/21).

[20] Navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci uvedl, že napadenými částmi mimořádného opatření bylo zasaženo do jeho osobnostních práv a práva na soukromí. Regulované služby totiž mohl využívat pouze tehdy, sdílel-li informace o svém zdravotním stavu s kontrolujícími osobami. Po dobu platnosti mimořádného opatření využil nebo se pokusil využít všech služeb, jejichž regulaci napadá.

[21] Jak již uvedl soud v bodě [2] tohoto rozsudku, pro možnost využití některých služeb, vstup do provozoven či účast na akcích bylo jednotlivými ustanoveními mimořádného opatření mj. vyžadováno naplnění podmínek dle čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Z návrhu, z jeho změny a ani z repliky k vyjádření odpůrce však nevyplývá, zda navrhovatel některou z podmínek tzv. bezinfekčnosti v době vydání mimořádného opatření splňoval, a tedy zda byl oprávněn regulované služby a činnosti využívat a provádět. Soud proto vyzval navrhovatele přípisem ze dne 15. 6. 2022 k tomu, aby soudu sdělil, zda některou z podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření v době jeho vydání splňoval či nikoliv, a aby případně její splnění soudu doložil.

[22] Navrhovatel k výzvě soudu uvedl, že prodělal onemocnění covid-19 v listopadu 2021. Tuto skutečnost doložil certifikátem o prodělané nemoci, ze kterého vyplývá, že byl 1. 11. 2021 pozitivně testován na covid-19. Navrhovatel tak v době vydání mimořádného opatření splňoval podmínku tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 písm. c) mimořádného opatření, neboť prodělal laboratorně potvrzené onemocnění covid-19 a od pozitivního testu neuplynulo více než 180 dní.

[23] Navrhovatel se návrhem domáhá zrušení mj. čl. I bodu 2 písm. b), bodu 6 písm. c), bodu 8 písm. a), bodu 9 písm. a), bodu 10 písm. a), bodu 11 písm. b) a bodu 13 písm. b) mimořádného opatření. Těmito ustanoveními bylo zakázáno osobám využívat služby

a provádět činnosti regulované mimořádným opatřením, pokud vykazovaly klinické příznaky onemocnění covid-19 [tento zákaz nebyl stanoven v čl. I bodu 6 písm. c) mimořádného opatření] nebo pokud nesplňovaly podmínky tzv. bezinfekčnosti dle čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Navrhovatel není k napadení těchto částí mimořádného opatření aktivně procesně legitimován. Netvrdí totiž žádným způsobem, jak se dotýká jeho právní sféry to, že bylo zakázáno osobám, které vykazovaly klinické příznaky onemocnění covid-19 nebo které nesplňovaly podmínky tzv. bezinfekčnosti, využívat služby a provádět činnosti regulované mimořádným opatřením. Navrhovatel nadto podmínku tzv. bezinfekčnosti v době vydání mimořádného opatření splňoval (bod [21] tohoto rozsudku). Byl proto oprávněn využívat a provádět dané služby a činnosti.

[24] V této souvislosti soud neshledal aktivní procesní legitimaci navrhovatele ani k napadení čl. I bodu 15 mimořádného opatření, neboť navrhovatel nijak netvrdí, jak se jednotlivé podmínky tzv. bezinfekčnosti dotýkají jeho právní sféry. Netvrdí například, že by jimi byl on sám přímo diskriminován (bod 25 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*) nebo že by v důsledku jejich vymezení nemohl určité služby využívat (rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2023, čj. 8 Ao 4/2022-81, *uznávání protilátek V*, bod 25). Z výše uvedeného současně vyplývá, že navrhovatel podmínku tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 písm. c) mimořádného opatření splňoval. Soudu proto není zřejmé, jak by se čl. I bod 15 mimořádného opatření mohl navrhovatele dotýkat, jestliže patřil do skupiny osob, které mohly (při splnění dalších podmínek) regulované služby a činnosti provádět a využívat. 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. Bez konkrétního tvrzení, jak se čl. I bod 15 mimořádného opatření dotýká právní sféry navrhovatele, jej proto Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumat. Protože navrhovatel není aktivně procesně legitimován k napadení tohoto ustanovení, nemohl se soud věcně zabývat námitkami stran stanovení podmínek tzv. bezinfekčnosti v čl. I bodu 15 mimořádného opatření s ohledem na vymezení infekčních osob podle zákona o ochraně veřejného zdraví a ani obecně tvrzeným porušením neakcesorické rovnosti čl. I bodem 15 mimořádného opatření (část IV. návrhu).

[25] Pokud jde o čl. I bod 12 písm. c) a d) mimořádného opatření, tímto ustanovením byl regulován provoz zařízení nebo poskytování služeb osobám ve věku 6 až 18 let zaměřených na zájmové, výchovné, rekreační nebo vzdělávací činnosti. Navrhovatel netvrdí, že by tato zařízení provozoval nebo zmíněné služby pro mládež poskytoval. Z návrhu současně vyplývá, že je starší 18 let. Nemohl se proto těchto činností aktivně účastnit jako účastník. Navrhovatel zároveň netvrdí, že by se podílel na jejich zabezpečení, a tudíž že by musel prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti [věta druhá čl. I bod 12 písm. c) mimořádného opatření]. Protože navrhovatel netvrdí, že by se čl. I bod 12 písm. c) a d) mimořádného opatření jakkoliv dotýkal jeho právní sféry, není aktivně procesně legitimován k jeho napadení.

[26] Navrhovatel dále není aktivně procesně legitimován k napadení čl. I bodu 7 písm. b) mimořádného opatření. Netvrdí totiž, jakým způsobem se regulace lázeňské rehabilitační péče dotýká jeho právní sféry, respektive že vůbec služby lázeňské rehabilitační péče běžně využívá nebo že je v dané době využít zamýšlel. Obecné tvrzení, dle kterého navrhovatel během platnosti mimořádného opatření využil všech omezených služeb, aktivní procesní legitimaci nezakládá. Jestliže totiž mimořádné opatření regulovalo celou řadu služeb, bylo

pokračování

na navrhovatel, aby blíže rozvedl, o které konkrétní služby se jedná, a to ve vztahu k tvrzení, že regulované služby mohl využívat pouze tehdy, sdílel-li informace o svém zdravotním stavu s kontrolujícími osobami. Není úkolem soudu za navrhovatele argumentaci stran aktivní procesní legitimace domýšlet (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2022, čj. 8 Ao 9/2022-101, bod 42).

[27] Soud proto neshledal aktivní procesní legitimaci navrhovatele k napadení výše uvedených částí mimořádného opatření. Ty totiž pouze formálně zahrnul do návrhového petitu, aniž by k nim uvedl jakoukoliv argumentaci stran své legitimace. Ta není zřejmá ani ze samotné povahy věci (usnesení NSS ze dne 17. 9. 2021, čj. 8 Ao 23/2021-51, bod 8).

[28] Navrhovatel dále napadl čl. I bod 2 písm. c), bod 8 písm. b), bod 9 písm. b), bod 10 písm. b), bod 11 písm. c), bod 13 písm. c) a bod 14 písm. c) mimořádného opatření, kterými byla stanovena povinnost zákazníkům (divákům, účastníkům) prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření a povinnost provozovatelům (organizátorům) splnění těchto podmínek kontrolovat prostřednictvím aplikace „čTečka“.

[29] Navrhovatel tvrdí, že v době platnosti mimořádného opatření využíval nebo zamýšlel využít služby kadeřníka [čl. I bod 2 písm. c)], bowlingovou hernu [čl. I bod 8 písm. b)], aquapark [čl. I bod 9 písm. b)], služeb přepravy na lanové dráze [čl. I bod 10 písm. b)], že se chtěl zúčastnit vzdělávacího semináře [čl. I bod 13 písm. c)] a že chtěl jít na prodejní výstavu nástrojů a přehlídku zařízení, které používá v zaměstnání [čl. I bod 11 písm. c) a bod 14 písm. c)]. Vzhledem k tomu, že se jedná o služby a činnost běžně využívané a prováděné nejširší veřejností, neshledal soud žádný důvod, aby těmto tvrzením nevěřil (bod 24 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*). Dotčení na svých právech pak navrhovatel spatřuje v tom, že využívat výše uvedené služby a provádět dané činnost mohl pouze tehdy, sdílel-li informace o svém zdravotním stavu s kontrolujícími osobami. Tím bylo zasaženo do jeho osobnostních práv a práva na soukromí. Navrhovatel tak ve vztahu k těmto částem mimořádného opatření tvrdí konsekventně a logicky konkrétní dotčení na svých subjektivních právech. Právní sféra navrhovatele proto mohla být těmito ustanoveními mimořádného opatření dotčena.

[30] To, že čl. I bod 2 písm. c), bod 8 písm. b), bod 9 písm. b), bod 10 písm. b), bod 11 písm. c), bod 13 písm. c) a bod 14 písm. c) mimořádného opatření obsahují také úpravu, která ukládá povinnosti pouze provozovatelům (organizátorům), nemá na posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatele vliv. Provozovatel je podle těchto ustanovení mimořádného opatření povinen kontrolovat prostřednictvím aplikace „čTečka“ splnění podmínek podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření u zákazníků, kteří musí podmínky splňovat. Neprokáže-li je zákazník, je provozovateli zakázáno této osobě službu poskytnout. Zákaz uložený provozovatelům tak zjevně dopadá i na zákazníky. Za takové situace je navrhovatel v souladu s nálezem sp. zn. IV. ÚS 2431/21 (bod [19] výše) aktivně procesně legitimován k napadení čl. I bodu 2 písm. c), bodu 8 písm. b), bodu 9 písm. b), bodu 10 písm. b), bodu 11 písm. c), bodu 13 písm. c) a bodu 14 písm. c) mimořádného opatření jako celku i v rozsahu povinností provozovatelů. Z návrhu však vyplývá, že navrhovatel brojí primárně proti povinnosti zákazníků (diváků, účastníků) prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Tato

povinnost však je přímo provázána s povinností provozovatelů kontrolovat splnění těchto podmínek prostřednictvím aplikace „čTečka“.

[31] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že navrhovatel není aktivně procesně legitimován v části týkající se čl. I bodu 2 písm. b), bodu 6 písm. c), bodu 7 písm. b), bodu 8 písm. a), bodu 9 písm. a), bodu 10 písm. a), bodu 11 písm. b), bodu 12 písm. c) a d), bodu 13 písm. b) a bodu 15 mimořádného opatření. Návrh je proto namísto v tomto rozsahu odmítnout jako podaný osobou zjevně neoprávněnou v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[32] Nejvyšší správní soud následně posoudil návrh v rozsahu, ve kterém nebyl odmítnut, a dospěl k závěru, že je důvodný.

### *IV.3 Předběžná otázka a odpověď SDEU*

[33] Předmětem sporu v projednávané věci je mj. otázka, zda odpůrce v mimořádném opatření stanovil pravidla ochrany osobních údajů v souvislosti s kontrolou certifikátů o očkování, prodělaném onemocnění nebo provedeném testu provozovateli prostřednictvím aplikace „čTečka“. Navrhovatel totiž namítá, že se odpůrce touto otázkou v odůvodnění mimořádného opatření nezabýval, že v mimořádném opatření nejsou stanovena pravidla pro zpracování osobních údajů zvláštní kategorie, že v něm chybí zamyšlení se nad zásahem do práva na ochranu soukromí, že odpůrce neseznámil provozovatele s jejich právy a povinnostmi stran zvláštní kategorie osobních údajů, že neučinil žádné opatření k ochraně zpracovávaných osobních údajů a že z mimořádného opatření současně nevyplyvá žádný účel nakládání s osobními údaji zvláštní kategorie.

[34] Nejvyšší správní soud při posouzení této otázky dospěl k závěru, že právo Evropské unie není jednoznačné v tom, zda při kontrole podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření pomocí aplikace „čTečka“ dochází k automatizovanému zpracování osobních údajů ve smyslu čl. 4 odrážky 2) nařízení GDPR, a zda je tedy dána věcná působnost nařízení GDPR podle čl. 2 odst. 1 tohoto nařízení. Položil proto Soudnímu dvoru usnesením ze dne 12. 10. 2022, čj. 8 Ao 7/2022-71, následující předběžnou otázku:

*Dochází při ověřování platnosti interoperabilních certifikátů o očkování, testu a zotavení v souvislosti s onemocněním covid-19 vydávaných podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. června 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19, které jsou Českou republikou používány pro vnitrostátní účely, národní aplikací „čTečka“ k automatizovanému zpracování osobních údajů ve smyslu čl. 4 odrážky 2) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), a je tak dána věcná působnost obecného nařízení o ochraně osobních údajů podle čl. 2 odst. 1 tohoto nařízení?*

[35] Soudní dvůr na položenou předběžnou otázku odpověděl rozsudkem ze dne 5. 10. 2023 ve věci C-659/22, EU:C:2023:745, *Application mobile Covid-19*, takto:

pokračování

Pojem „zpracování“ osobních údajů uvedený v čl. 4 bodě 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) musí být vykládán v tom smyslu, že se vztahuje i na situaci, kdy členský stát prostřednictvím národní mobilní aplikace ověřuje platnost interoperabilních certifikátů o očkování, testu a zotavení v souvislosti s onemocněním covid-19 vydávaných na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. června 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19 a používaných členským státem pro vnitrostátní účely.

[36] Soudní dvůr k odůvodnění svého právního názoru uvedl zejména následující:

„25 Je nesporné, že některé informace, k nimž má kontrolující osoba přístup při kontrole platnosti digitálního certifikátu EU COVID, jako jsou informace uvedené v bodě 16 tohoto rozsudku, představují ‚osobní údaje‘ ve smyslu čl. 4 bodu 1 nařízení GDPR. Z tohoto ustanovení totiž vyplývá, že pojmem ‚osobní údaje‘ se rozumí ‚veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě‘ a že tato identifikace může vyplývat mimo jiné z použití jména dotyčné osoby. [...]

27 Dále je nutno poukázat na to, že v čl. 4 bodě 2 nařízení GDPR je pojem ‚zpracování‘ definován jako ‚jakákoliv operace nebo soubor operací, které jsou prováděny s osobními údaji nebo soubory osobních údajů pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů‘. Toto ustanovení v demonstračním výčtu, který je uvozen slovním spojením ‚jako je‘, mezi příklady zpracování uvádí nahlédnutí do osobních údajů a jejich použití. Ze znění uvedeného ustanovení, zejména z výrazu ‚jakákoliv operace‘, tudíž vyplývá, že unijní normotvůrce zamýšlel přiznat pojmu ‚zpracování‘ široký dosah [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. února 2022, Valstsienēmumu dienests (Zpracování osobních údajů pro daňové účely), C-175/20, EU:C:2022:124, bod 35].

28 Tento široký výklad pojmů ‚osobní údaje‘ a ‚zpracování‘ je v souladu s cílem zajistit účinnost základního práva na ochranu fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů uvedeného v bodě 1 odůvodnění nařízení GDPR, kterýmžto cílem je vedeno použití tohoto nařízení.

29 V projednávané věci přitom národní mobilní aplikace, v daném případě aplikace ‚čTečka‘, naskenuje QR kód z digitálního certifikátu EU COVID za účelem převedení osobních údajů obsažených v tomto kódu do podoby čitelné pro osobu kontrolující platnost tohoto certifikátu. Taková aplikace tím kontrolující osobě umožní nahlédnout na základě automatizovaného postupu, a sice skenování, do osobních údajů a použít je k posouzení, zda je situace dané osoby v souladu s validačními pravidly, jinými slovy s použitelnými zdravotními požadavky. Výsledek tohoto vyhodnocení je rovněž zautomatizovaný, neboť jsou-li zdravotní požadavky splněny, zobrazí se na mobilním telefonu kontrolující osoby zelený symbol zaškrtnutí, zatímco nejsou-li tyto požadavky splněny, zobrazí se červený křížek.

30 Je tedy třeba mít za to, že ověřování platnosti interoperabilních certifikátů o očkování, testu a zotavení v souvislosti s onemocněním covid-19 vydávaných podle nařízení 2021/953, k němuž dochází prostřednictvím aplikace „čTečka“, představuje „zpracování“ ve smyslu čl. 4 bodu 2 nařízení GDPR a v souladu s čl. 2 odst. 1 tohoto nařízení spadá do jeho věcné působnosti. [...]

32 Předkládajícímu soudu proto přísluší ověřit, zda je zpracování zavedené mimořádným opatřením v souladu se zásadami zpracování osobních údajů uvedenými v článku 5 nařízení GDPR a odpovídá některé ze zásad zákonnosti zpracování uvedených v článku 6 tohoto nařízení [viz zejména rozsudek ze dne 22. června 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Trestné body)*, C-439/19, EU:C:2021:504, bod 96, a rozsudek ze dne 4. května 2023, *Bundesrepublik Deutschland*, C-60/22, EU:C:2023:373, bod 57].“

#### IV.4 Vyjádření navrhovatele po vydání rozsudku *Application mobile Covid-19*

[37] Navrhovatel k rozsudku *Application mobile Covid-19* uvedl, že Soudní dvůr potvrdil jeho názor, že stanovením povinnosti kontrolovat certifikáty pomocí „čTečky“ odpůrce obtěžkal jednotlivé provozovatele povinností zpracovávat osobní údaje. K tomu jim vnutil nástroj, který nesplňuje zákonné podmínky pro zpracování osobních údajů. Tím vytvořil hrozbu pro osobní údaje kontrolovaných osob. Odpůrce v řízení popíral, že by ke zpracování osobních údajů docházelo. Na webu odpůrce nadále stojí, že aplikace „čTečka“ nezpracovává osobní údaje. Soudní dvůr se přiklonil k širokému výkladu zpracování osobních údajů. Osobní údaje jsou zpracovány již v okamžiku naskenování QR kódu. Mimořádné opatření nijak nereflektovalo, že při provádění kontroly touto aplikací dochází ke zpracování osobních údajů ve smyslu nařízení GDPR. Česká republika se v řízení před Soudním dvorem vyjádřila tak, že kontrolující osoby a provozovatelé, kteří kontrolu prováděli, odpovídají za případné porušení nařízení GDPR. Provozovatelé však museli osobní údaje zpracovávat s ohledem na mimořádné opatření pomocí aplikace, která zjevně porušovala nařízení GDPR. Neměli možnost s rozsahem nebo způsobem zpracování osobních údajů jakkoliv pracovat nebo jej zúžit. Odpovědnost nese odpůrce jako původce nezákonného mimořádného opatření. To, zda aplikace „čTečka“ zpracovávala osobní údaje ve smyslu nařízení GDPR není až na tolik významné. Podstatou návrhu je totiž také porušení právo na ochranu soukromí, které vzniklo tím, že odpůrce podmínil využití základních služeb sdílením citlivých osobních údajů. Nezákonnost tak spočívá už v zásahu do práva na ochranu soukromí.

[38] Osobní údaje nejsou zpracovávány transparentně podle čl. 5 odst. 1 písm. a) nařízení GDPR. Podle odpůrce totiž nešlo o zpracování a nemohlo proto být transparentní. Kontrolovaná osoba nemusela vědět do jaké aplikace nebo v jakém rozsahu svůj certifikát předkládá. Informace o zpracování byly uvedeny pouze v aplikaci, kterou využívala kontrolující osoba. Nebylo proto zajištěno, aby informace a všechna sdělení týkající se zpracování osobních údajů byly snadno přístupné a srozumitelné a aby byly podávány za použití jasných a jednoduchých jazykových prostředků. V mimořádném opatření nebyl uveden určitý a výslovně vyjádřený účel zpracování podle čl. 5 odst. 1 písm. b) nařízení GDPR. To, že aplikace „čTečka“ mohla zamezit předkládání falešných certifikátů, nepředstavuje legitimní účel. Nemohla totiž zabránit tomu, aby byly předkládány cizí certifikáty. V rozporu se zásadou minimalizace osobních údajů podle čl. 5

pokračování

odst. 1 písm. c) nařízení GDPR byly zpracovávány citlivé údaje o zdravotním stavu. Provozovatel si nemohl vybrat, zda se mu načtením QR kódu zpřístupní všechny údaje nebo jen některé. Aplikace „čTečka“ v rozporu se zásadou zabezpečení osobních údajů podle čl. 5 odst. 1 písm. f) nařízení GDPR umožnila, aby si každý provozovatel ukládal snímky obrazovky s citlivými osobními údaji nebo aby tyto údaje libovolným způsobem zpracovával. Odpůrce byl povinen zabezpečit osobní údaje před neoprávněným či protiprávním zpracováním. Odpůrce nemůže nařídít plnění právní povinnosti způsobem, který zakládá protiprávní čin. Porušení zásady minimalizace údajů a zabezpečení osobních údajů potvrzuje Úřad pro ochranu osobních údajů ve svém stanovisku č. 490/21. Zpracování není zákonné podle čl. 6 odst. 1 písm. c) nařízení GDPR, neboť mimořádným opatřením byla provozovatelům stanovena nezákonná právní povinnost. Předložení certifikátu nepředstavuje souhlas se zpracováním osobních údajů. Právní základ pro zpracování osobních údajů ve smyslu čl. 6 odst. 3 nařízení GDPR neexistuje. Odpůrce nebyl oprávněn stanovit povinnost zpracovávat osobní údaje podle pandemického zákona ani podle zákona o ochraně veřejného zdraví.

[39] Zpracovávat osobní údaje o zdravotním stavu je obecně zakázané. Mimořádné opatření nesplňuje výjimku podle čl. 9 odst. 2 písm. g) nařízení GDPR. Zpracování není přiměřené sledovanému cíli a mimořádné opatření nedodržuje právo na ochranu osobních údajů a ani se jím nezabývá. Zároveň neposkytuje záruky pro ochranu základních práv subjektu údajů. Jde-li o výjimku podle čl. 9 odst. 2 písm. i) tohoto nařízení, mimořádné opatření nestanovilo odpovídající a zvláštní opatření pro zajištění práv a svobod subjektu údajů. Z hlediska nezákonnosti postačí již to, že jsou provozovatelům citlivé osobní údaje zpřístupněny. Mimořádné opatření nezohlednilo čl. 23 nařízení GDPR. Došlo jím k omezení zásady minimalizace údajů, přičemž není naplněna žádná z výjimek uvedených v tomto ustanovení. Mimořádné opatření jako legislativní opatření neobsahuje údaje podle čl. 23 odst. 2 tohoto nařízení. Odpůrce v rozporu s čl. 36 nařízení GDPR nekonzultoval mimořádné opatření s Úřadem na ochranu osobních údajů. Je otázka, zda mimořádnému opatření nemělo předcházet posouzení vlivu na ochranu osobních údajů podle čl. 35 tohoto nařízení. Bez ohledu na použitelnost nařízení GDPR, mimořádné opatření porušuje právo na soukromý život a na ochranu osobních údajů. Využití základních služeb nelze podmiňovat povinností zpřístupnit citlivé osobní údaje o zdravotním stavu. To, že k zásahu do práva na ochranu soukromí dochází fakticky v důsledku jednání soukromých subjektů, nezabývá odpůrce odpovědností. Nejvyšší správní soud v rozsudku *společenství vlastníků jednotek* vyšel z toho, že povinnost kontrolovat a prokazovat tzv. bezinfekčnost lze stanovit podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Toto ustanovení však nestanoví žádné meze a je v rozporu se zásadou zákonnosti. Ani z jiných písmen § 2 odst. 2 tohoto zákona nevyplývá oprávnění odpůrce stanovit takové povinnosti. Pandemický zákon neumožňuje zasahovat do práva na ochranu soukromí. Nejvyšší správní soud se nezabýval přiměřeností zásahu do soukromí zákazníků ani v rozsudku ze dne 22. 6. 2022, čj. 8 Ao 13/2022-40, *omezení hromadných akcí*. Zásah do práva na ochranu soukromí není přiměřený. Závěry rozsudku Tribunálu ze dne 27. 4. 2022 ve spojených věcech T-710/21, T-722/21 a T-723/21, EU:T:2022:262, *Roos a další proti Parlamentu*, nejsou na nyní projednávanou věc použitelné.

[40] Odpůrce se k rozsudku *Application mobile Covid-19* nevyjádřil.

#### IV.5 Závěry Nejvyššího správního soudu v návaznosti na rozsudek *Application mobile Covid-19*

##### IV.5.A Vymezení předmětu sporu

[41] Nejvyšší správní soud úvodem s ohledem na značnou obsáhlost návrhu (ten čítá spolu s replikou na vyjádření odpůrce a s vyjádřením k rozsudku *Application mobile Covid-19* celkem 55 stran) podotýká, že na košaté a obsáhlé podání nemusí soud reagovat stejně obsáhlým rozhodnutím. Opačný závěr by směřoval k tomu, že na podání mimořádně rozsáhlá, jako je i podání navrhovatele, by bylo velmi obtížné reagovat srozumitelným, a tedy přezkoumatelným rozhodnutím (rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2014, čj. 10 Afs 18/2015-48, *MPM Invest*, bod 35). Úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68).

[42] Nejvyšší správní soud proto shrnul předmět sporu v nyní projednávané věci s ohledem na návrhové body pro větší přehlednost a pro jeho další úvahy následovně. Navrhovatel je aktivně procesně legitimován k napadení mimořádného opatření v rozsahu uvedeném v bodu [29]. Brojí tedy proti povinnosti prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření. K tomu se váží tyto otázky: 1) Byl odpůrce oprávněn stanovit podle pandemického zákona nebo podle zákona o ochraně veřejného zdraví zákazníkům, divákům či účastníkům akcí povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření? 2) Je odůvodnění mimořádného opatření z hlediska ochrany osobních údajů při použití aplikace „čTečka“ přezkoumatelné? 3) Zasahuje povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření při využívání služeb a provádění činností regulovaných mimořádným opatřením nepřiměřeně do navrhovatelova práva na ochranu soukromí? 4) Je tato povinnost v rozporu s nařízením GDPR a se zásadami zpracování osobních údajů?

##### IV.5.B Povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti

[43] Navrhovatel předně namítá, že odpůrce nebyl oprávněn stanovit zákazníkům (divákům, účastníkům akcí) povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření na základě § 2 odst. 2 pandemického zákona a ani podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Pandemický zákon neumožňuje stanovit podmínky zákazníkům. Povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti zároveň nepředstavuje bariérové opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Tato povinnost není ani srovnatelná s některou z povinností uvedených v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[44] Odpůrce stanovil povinnost prokazovat se u jednotlivých služeb a činností s ohledem na následující zákonná ustanovení: i) kadeřnické služby - § 2 odst. 2 písm. c) pandemického zákona (čl. I bod 2 mimořádného opatření); ii) sportoviště (bowlingová herna) - § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona (čl. I bod 8 mimořádného opatření); iii) koupaliště - § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 2 písm. d) a i) pandemického zákona (čl. I bod 9 mimořádného opatření); iv) provoz lanové dráhy - § 69 odst. 1 písm. i) zákona

pokračování

o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 2 písm. a) a i) pandemického zákona (čl. I bod 10 mimořádného opatření); v) prodejní výstavy - § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 2 písm. e) a i) pandemického zákona (čl. I bod 11 mimořádného opatření); vi) vzdělávací semináře - § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona (čl. I bod 13 mimořádného opatření); vii) přehlídky - § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona (čl. I bod 14 mimořádného opatření).

[45] Nejvyšší správní soud rozdělil pro další úvahy výše uvedené služby a činnosti do dvou skupin. První skupinu tvoří ty služby a činnosti, které jsou stanoveny mj. podle § 2 odst. 2 písm. a), c), d) a e) pandemického zákona [čl. I bod 2 písm. c), bod 9 písm. b), bod 10 písm. b), bod 11 písm. c), bod 13 písm. c) a bod 14 písm. c) mimořádného opatření]. Jejich společným znakem je totiž to, že pandemický zákon umožňuje ve zmíněných ustanoveních stanovit podmínky jejich provozu nebo konání (k tomu viz níže bod [51] a násl.). Druhou skupinu pak samostatně tvoří regulace sportovišť podle čl. I bodu 8 písm. b) mimořádného opatření. Ta je totiž stanovena pouze podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona, který slouží ke stanovení technických pravidel k bezpečnému provozování služeb a činností, a podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Soud se předně zabýval první skupinou.

[46] Podle § 2 odst. 2 pandemického zákona platilo, že *mimořádným opatřením podle odstavce 1 je a) omezení veřejné dopravy nebo **stanovení podmínek jejího provozování**, [...], c) omezení provozování holičství, kadeřnictví, pedikúry, manikúry nebo solária, poskytování kosmetických, masérských, regeneračních nebo rekondičních služeb nebo provozování živnosti, při níž je porušována integrita kůže, nebo **stanovení podmínek jejich provozování nebo poskytování**, d) omezení provozování přírodního nebo umělého koupaliště nebo sauny nebo **stanovení podmínek pro jejich provoz**, e) 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, [...]* (pozn. – zvýraznění provedl NSS).

[47] Pro posouzení, zda byl odpůrce oprávněn stanovit zákazníkům povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. a), c), d) a e) pandemického zákona, je třeba zabývat se nejprve otázkou, zda pandemický zákon obecně umožňuje stanovit podmínky zákazníkům. Navrhovatel totiž namítá, že tomu tak není.

[48] Nejvyšší správní soud již v bodě 54 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb* dospěl k závěru, že pandemický zákon s výjimkou § 2 odst. 2 písm. g) a j) nerozlišoval, komu jsou omezení, zákazy, příkazy nebo podmínky poskytování služeb adresovány. Pravidla stanovená mimořádným opatřením se mají primárně vztahovat ke službě jako takové, a to tak, aby jejich účelem byla likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku. Povinnosti proto mohou být pandemickým zákonem

uloženy jak provozovatelům služeb (např. podmínky pro poskytnutí služby), tak i jejich zákazníkům (např. prokázání tzv. bezinfekčnosti před využitím služby).

[49] Soud neshledal důvod se od těchto závěrů v nyní projednávané věci odchýlit. Pokud jde o námitku navrhovatele, že výklad Nejvyššího správního soudu neodpovídá jazykovému výkladu, soud podotýká, že jazykový výklad je pouhým prvotním přiblížením se smyslu a skutečného obsahu právní normy (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Nadto jak vyplývá z § 2 odst. 2 písm. a), c), d) a e) pandemického zákona citovaného v bodě [46] výše, ten neadresuje příkazy nebo podmínky poskytování přímo provozovatelům [na rozdíl od § 2 odst. 2 písm. g) a j) téhož zákona]. Ani jazykový výklad proto nesvědčí tvrzení navrhovatele. Odpůrce tak mohl uložit povinnosti i zákazníkům podle § 2 odst. 2 písm. a), c), d) a e) pandemického zákona.

[50] Soud se proto dále zabýval tím, zda byl odpůrce oprávněn stanovit zákazníkům povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti v čl. I bodu 2 písm. c), bodu 9 písm. b), bodu 10 písm. b), bodu 11 písm. c), bodu 13 písm. c) a bodu 14 písm. c) mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. a), c), d) a e) pandemického zákona.

[51] Nejvyšší správní soud v rozsudku *společenství vlastníků jednotek* ve vztahu k regulaci veřejných a soukromých akcí podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona v bodě 20 uvedl, že toto ustanovení „umožňuje stanovit podmínky konání akcí, které snižují riziko přenosu onemocnění. Takovou podmínkou může být i stanovení povinností (viz bod [65] výše již označeného rozsudku sp. zn. 6 Ao 11/2021), v kontextu nynější věci konkrétně na jedné straně povinnost splnit podmínky dle čl. I bodu 16 opatření pro účastníky zasedání a na straně druhé související povinnost provozovatele (právnícké osoby) plnění takových podmínek kontrolovat.“ Za dostatečné zákonné zmocnění ke stanovení povinnosti prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti tak považoval to, že pandemický zákon umožňoval v § 2 odst. 2 písm. e) stanovit podmínky konání akcí. Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48, č. 4203/2021 Sb., bod 65, ze kterého vycházel osmý senát v rozsudku *společenství vlastníků jednotek*, shledal pravidla, která upravovala počet účastníků náboženského shromáždění, rozestupy a dezinfekci rukou, za stanovení podmínek způsobu konání náboženských shromáždění podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona.

[52] Soud neshledal důvody se od závěrů uvedených v těchto rozsudcích v nyní projednávané věci odchýlit. Nesouhlasí totiž s navrhovatelem, že by § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, ze kterého vyšel v rozsudku *společenství vlastníků jednotek*, byl protiústavní z důvodu, že v rozporu se zásadou zákonnosti nestanoví žádné meze. Podle § 2 odst. 1 pandemického zákona mohl odpůrce *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.* Meze použití § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona tak byly dány samotným předmětem regulace mimořádných opatření podle § 2 odst. 1 tohoto zákona. Odpůrce mohl vydat pouze takové mimořádné opatření, jehož účelem byla likvidace epidemie onemocnění covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku. Za tím účelem mohl stanovit podmínky provádění činností nebo

pokračování

poskytování služeb blíže vymezených v § 2 odst. 2 pandemického zákona. Meze použití § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona tak vyplývají přímo z § 2 tohoto zákona.

[53] Jak vyplývá z bodu [46] výše, rovněž podle § 2 odst. 2 písm. a), c) a d) pandemického zákona bylo možné stanovit podmínky pro provoz veřejné dopravy, kadeřnických služeb a koupališť. Rozsah oprávnění odpůrce tak byl stejný, jako v případě § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Odpůrce proto mohl stanovit zákazníkům povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti rovněž podle § 2 odst. 2 písm. a), c) a d) pandemického zákona. Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že odpůrce byl oprávněn stanovit zákazníkům povinnost prokázat splnění podmínek podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření v případě kadeřnických služeb, koupališť, lanových drah, prodejních výstav, vzdělávacích seminářů a přehlídek.

[54] V tomto ohledu není podstatné, zda povinností prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti bylo zasaženo do práva na ochranu soukromí, jak tvrdí navrhovatel. Rozhodné totiž je pouze to, zda tuto povinnost odpůrce mohl podle pandemického zákona stanovit. Případné důsledky této povinnosti ve vztahu k právu na ochranu soukromí nemají na oprávnění odpůrce žádný vliv. To však nevylučuje nezákonnost mimořádného opatření pro rozpor s právem na ochranu soukromí, pokud by tato povinnost nebyla ve vztahu k právu na ochranu soukromí přiměřená. Námitka navrhovatele proto není v tomto rozsahu důvodná.

[55] Soud se dále zabýval regulací sportovišť podle čl. I bodu 8 písm. b) mimořádného opatření (bod [45] výše). Tu odpůrce stanovil podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Navrhovatel v této souvislosti namítá, že povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti nepředstavuje bariérové opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Zároveň tato povinnost není srovnatelná s povinnostmi uvedenými v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[56] Podle § 2 odst. 2 pandemického zákona platilo, že *mimořádným opatřením podle odstavce 1 je [...], b) omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz, [...], i) příkaz používat ochranné, mycí, čisticí nebo dezinfekční prostředky a další protiepidemická opatření, [...]*.

[57] Podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví platilo, že *mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu.*

[58] Podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví dále platilo, že *mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.*

[59] Odpůrce ve vztahu k čl. I bodu 8 mimořádného opatření odkázal mj. na § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Nejvyšší správní soud již v bodě 58 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb* ve vztahu ke shodné povinnosti stran stravovacích a ubytovacích služeb dospěl k závěru, že opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona slouží k nařízení technických pravidel (tzv. bariérová opatření). Tímto pravidlem však s ohledem na intenzitu zásahu do práv zákazníků není povinnost prokázat tzv. bezinfekčnost podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Odpůrce proto nebyl oprávněn stanovit povinnost prokázat tzv. bezinfekčnost v čl. I bodu 8 písm. b) mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona, jak důvodně namítl navrhovatel.

[60] Odpůrce opatření týkající se používání a provozu vnitřních sportovišť opřel dále o § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[61] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 9. 6. 2021, čj. 8 Ao 15/2021-65, *regulace vnitřních sportovišť a koupališť*, bod 34, dospěl k závěru, že odpůrce je oprávněn vnitřní sportoviště regulovat podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Nejvyšší správní soud zároveň v bodě 55 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb* dospěl k závěru, že rovněž podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví lze stanovit povinnosti i zákazníkům. Takovou povinností tak mohla být i povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti pro účely využití sportovišť. Jde totiž o povinnost, která je svou závažností srovnatelná s konkrétně vymezenými oprávněními v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví (bod 83 rozsudku *povinnosti pozitivně testovaných*). Mimořádné opatření omezující provoz vnitřních sportovišť, a tedy i povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti, by však bylo možné vydat podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví pouze tehdy, jestliže by jeho cílem bylo zakázat nebo omezit styk skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami (část III.3.1 rozsudku *regulace vnitřních sportovišť a koupališť*). Není-li však ohniskem nákazy celá Česká republika, nelze bez dalšího předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je každý (usnesení rozšířeného senátu *k omezení osob podezřelých z nákazy*).

[62] Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v bodě 65 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, odpůrce v odůvodnění napadeného mimořádného opatření netvrdí, že by ohniskem nákazy byla v době vydání mimořádného opatření celá Česká republika, přičemž soud nemůže nahradit úvahu odpůrce o možném ohnisku pouze na základě analýzy aktuální epidemické situace obsažené v odůvodnění mimořádného opatření. Za takové situace však odpůrce nemohl provoz vnitřních sportovišť omezit na území celé České republiky podle zákona o ochraně veřejného zdraví, respektive stanovit plošná pravidla pro využívání těchto služeb ze strany zákazníků podle čl. I bodu 8 písm. b) mimořádného opatření. Neprokázal totiž, že by osobou podezřelou z nákazy byl každý.

[63] Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi již připustil, že chybějící odkaz na příslušné ustanovení zákona nepředstavuje pochybení, které by samo o sobě mělo svědčit o nezákonnosti napadeného opatření, byť by šlo o stav nežádoucí (rozsudek ze dne 28. 5. 2021, čj. 8 Ao 14/2021-45, bod 35). Soud proto dále ověřil, zda zmocnění pro regulaci

pokračování

vnitřních sportovišť lze odvozovat z jiných, než odpůrcem výslovně uvedených ustanovení. V tomto směru přicházel do úvahy již pouze § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona. Nejvyšší správní soud však v rozsudku *regulace vnitřních sportovišť a koupališť*, body 31 až 33, dospěl k závěru, že vnitřní sportoviště nelze regulovat podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona, neboť se nejedná o obchodní či výrobní provozovny. Jde totiž o provozovny služeb svého druhu. Vnitřní sportoviště proto nespádají mezi obchodní nebo výrobní provozovny ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) tohoto zákona. Regulovat vnitřní sportoviště mimořádným opatřením, a tedy stanovit povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti, proto odpůrce podle pandemického zákona nemohl.

[64] Nejvyšší správní soud tak s ohledem na výše uvedené uzavírá, že odpůrce nebyl oprávněn nařídit povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti v čl. I bodu 8 písm. b) mimořádného opatření ani podle zákona o ochraně veřejného zdraví, ani podle pandemického zákona. Mimořádné opatření je proto v této části nezákonné, jak důvodně namítl navrhovatel.

#### IV.5.C Nepřezkoumatelnost odůvodnění mimořádného opatření

[65] Navrhovatel dále namítá, že se odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření nezabýval otázkou ochrany osobních údajů při používání aplikace „čTečka“, že v něm chybí zamyšlení se nad zásahem do práva na ochranu soukromí a že odpůrce neučinil žádné opatření k ochraně zpracovávaných osobních údajů. Navrhovatelova argumentace tak směřuje k nedostatku odůvodnění mimořádného opatření. Je proto třeba předně zodpovědět otázku, zda je odůvodnění mimořádného opatření z hlediska ochrany osobních údajů při použití aplikace „čTečka“ přezkoumatelné (bod [42] výše).

[66] Odpůrce v mimořádném opatření stanovil provozovatelům (organizátorům) kadeřnických služeb, vnitřních sportovišť, koupališť, lanových drah, prodejních výstav, vzdělávacích seminářů a přehlídek povinnost kontrolovat u zákazníků splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření prostřednictvím aplikace „čTečka“. Tato povinnost bezprostředně souvisí s povinností zákazníků splnění těchto podmínek prokázat. To bylo totiž možné pouze tak, že zákazník předložil provozovateli k naskenování QR kód certifikátu. Aplikace „čTečka“ následně vyhodnotila, zda zákazník podmínky tzv. bezinfekčnosti splňuje či nikoliv.

[67] 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*.

[68] Podle čl. 10 odst. 3 Listiny platí, že *každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě*.

[69] Nejvyšší správní soud se již v rozsudku *povinnosti pozitivně testovaných* zabýval požadavkem na zákonné a kvalitní odůvodnění mimořádných opatření vydávaných v rámci boje proti epidemii onemocnění covid-19 jako jedním z atributů jejich společenského přijetí a dodržování. Pandemický zákon zavedl v § 3 odst. 2 zvláštní úpravu požadavků na odůvodnění opatření obecné povahy. V odůvodnění mimořádného opatření je odpůrce povinen zohlednit i) aktuální analýzu epidemické situace onemocnění covid-19, ii) konkrétní míru rizika spojeného s vymezenými činnostmi oblastmi či jinými charakteristikami a iii) přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob (tzv. test proporcionality). 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 nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Dospět k závěru, že chybějící nebo nedostatečné odůvodnění, přesto nezpůsobuje nezákonnost vydaného opatření, je možné pouze ve výjimečných případech. Například jedná-li se o obecně známé skutečnosti nebo by trvání na odůvodnění mělo zcela formální ráz, tedy jestliže by již ze samotného textu opatření, případně ve spojení s běžnými znalostmi, byly zřejmé důvody jejich přijetí, zásah do práv i proporcionalita zásahu. Zároveň je třeba zohlednit, že u tohoto typu regulace nikdy nelze domyslet všechny možné zásahy do práv a oprávněných zájmů adresátů. Základní a zjevné zásahy však zohledněny být musí. Odpůrce je totiž povinen sám provést test proporcionality mezi přijímanými opatřeními a zásahem do práv a oprávněných zájmů dotčených osob. Sám tedy také musí v první řadě tato práva a oprávněné zájmy identifikovat (blíže body 88 až 102 rozsudku *povinnosti pozitivně testovaných*).

[70] 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 (rozsudek NSS ze dne 21. 5. 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 NSS ze dne 20. 10. 2021, čj. 8 Ao 22/2021-183, *uznávání protilátek III*, bod 36).

[71] Navrhovatel spatřuje nedostatek odůvodnění mimořádného opatření v tom, že se odpůrce nezabýval otázkou ochrany osobních údajů při používání aplikace „čTečka“ a možným zásahem do práva na ochranu soukromí (bod [65] výše). Namítá tedy, že odpůrce v mimořádném opatření nezohlednil přiměřenost zásahu do práva na ochranu soukromí zákazníků při povinném používání aplikace „čTečka“ provozovateli podle § 3 odst. 2 pandemického zákona. Odůvodnění aktuální analýzy epidemické situace a konkrétní míry rizika navrhovatel nesporně (k tomu obecně ve vztahu k nyní napadenému mimořádnému opatření bod 41 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*).

[72] Odpůrce k povinnosti kontrolovat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti aplikací „čTečka“ v obecné části odůvodnění mimořádného opatření na str. 26 uvedl, že „všude, kde se provozovateli zařízení, poskytovatelům služeb a organizátorům akcí nařizuje kontrolovat splnění podmínek podle bodu I/15, nařizuje se činit tak prostřednictvím mobilní aplikace

pokračování

*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 aplikaci „čTečka“ a jejímu používání nic neuvedl.

[73] Soud předně podotýká, že v nyní projednávané věci navrhovatel tvrdí konkrétní dotčení na svých právech v důsledku jemu uložené povinnosti prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření a povinnosti provozovatelů kontrolovat jejich splnění prostřednictvím aplikace „čTečka“. Soud se proto může s ohledem na provázanost těchto povinností zabývat odůvodněním mimořádného opatření ve vztahu k této aplikaci, byť její používání se týká primárně provozovatelů (bod 40 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*).

[74] Nejvyšší správní soud se již v rozsudku *omezení hromadných akcí* zabýval tím, zda je povinnost provozovatelů kontrolovat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti aplikací „čTečka“ řádně odůvodněna. Dospěl k závěru, 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.“ (bod 48 rozsudku *omezení hromadných akcí*). Z uvedeného však vyplývá, že se Nejvyšší správní soud přezkoumatelností mimořádného opatření zabýval s ohledem na uplatněné návrhové body pouze ve vztahu k povinnosti provozovatelů (bod [70] výše). Nezabýval se tak otázkou přezkoumatelnosti mimořádného opatření z hlediska otázky ochrany osobních údajů při používání aplikace „čTečka“, tedy tím, zda odpůrce v mimořádném opatření zohlednil přiměřenost zásahu do práva na informační sebeurčení (jde o dílčí složku práva na ochranu soukromí – nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 29) zákazníků při jejím povinném používání provozovateli podle § 3 odst. 2 pandemického zákona. Rozsudek *omezení hromadných akcí* tak nebrání soudu, aby tuto otázku v nyní projednávané věci samostatně posoudil s ohledem na navrhovatelem uplatněné návrhové body.

[75] Odpůrce v mimořádném opatření odůvodnil, proč stanovil provozovatelům povinnost kontrolovat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti aplikací „čTečka“ (tuto konkrétní povinnost shledal soud v rozsudku *omezení hromadných akcí* přiměřenou – bod 50 a násl.). Z odůvodnění mimořádného opatření však není vůbec patrné, že by se odpůrce jakkoliv zamyslel nad tím, zda v důsledku stanovení povinnosti zákazníkům prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti a povinnosti provozovatelům splnění těchto podmínek kontrolovat prostřednictvím aplikace „čTečka“ nedochází k zásahu do práva na informační sebeurčení zákazníků tím, že v důsledku používání této aplikace jsou kontrolujícím osobám zpřístupněny osobní údaje včetně údajů o zdravotním stavu kontrolované osoby.

[76] Odpůrce v první řadě neidentifikoval právo zákazníků na informační sebeurčení ve smyslu čl. 10 odst. 3 Listiny, přestože lze zásah do tohoto práva při používání mobilních aplikací zpravidla předpokládat, jsou-li nějakým způsobem dotčeny osobní údaje (soud nyní ponechává stranou zákonnost tohoto zásahu). To, že se kontrola certifikátů prokazujících tzv. bezinfekčnost dotýká osobních údajů, nadto zvláštní kategorie osobních údajů o zdravotním stavu podle čl. 9 odst. 1 nařízení GDPR, mělo být odpůrci zřejmé již z toho, že umožňoval prokázat tzv. bezinfekčnost certifikátem o provedeném očkování vydaném podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. června 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19 (dále „nařízení o digitálním certifikátu“) [čl. I bod 15 písm. b) mimořádného opatření]. Jak totiž vyplývá z čl. 10 odst. 3 tohoto nařízení, *osobní údaje uvedené v certifikátech podle čl. 3 odst. 1 zpracovávají příslušné orgány členského státu určení či tranzitu nebo provozovatelé služeb přeshraniční přepravy cestujících, kteří jsou podle vnitrostátního práva povinni provádět během pandemie COVID-19 určitá opatření v oblasti veřejného zdraví, pouze k tomu, aby ověřili a potvrdili očkování, výsledek testu nebo zotavení držitele. Proto se osobní údaje omezí na to, co je nezbytně nutné. Osobní údaje zpřístupněné podle tohoto odstavce se neuchovávají.* Nařízení o digitálním certifikátu tak přímo upozorňovalo odpůrce na to, že při používání certifikátů jsou dotčeny osobní údaje kontrolovaných osob. Zároveň ze samotného fungování aplikace „čTečka“, která „načte QR kód certifikátu kamerou mobilního telefonu. Následně zobrazí kontrolující osobě náhled na základní informace o certifikátu, tj. základní identifikační údaje držitele certifikátu (jméno, příjmení a datum narození) a stav platný/neplatný. Na vyžádání (kliknutí na tlačítko) aplikace zobrazí kompletní sadu informací uvedených v certifikátu (např. očkování, typ vakcíny, výrobce vakcíny, počet dávek, datum očkování, datum prvního pozitivního výsledku, členský stát EU, vydavatel certifikátu, identifikátor certifikátu).“ (bod 18 usnesení sp. zn. 8 Ao 7/2022), muselo být odpůrci zřejmé, že jsou kontrolující osobě zpřístupňovány k nahlédnutí osobní údaje obsažené v certifikátu kontrolované osoby. Odpůrce proto pochybil, jestliže v odůvodnění mimořádného opatření nijak neidentifikoval právo na informační sebeurčení zákazníků, k jehož zásahu v souvislosti s používáním aplikace „čTečka“ mohlo dojít. Jde totiž o základní a zjevný zásah, který byl povinen zohlednit (bod [69] výše).

[77] Odpůrce se tak v odůvodnění mimořádného opatření nijak nezabýval právem zákazníků na informační sebeurčení, a tedy otázkou ochrany osobních údajů při prokazování a kontrole splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření prostřednictvím aplikace „čTečka“, jak důvodně namítl navrhovatel. Pokud odpůrce neučinil primární úvahu o tom, do jakého na první pohled patrného práva je tímto opatřením zasahováno, nemohl se logicky zabývat ani tím, nakolik je zásah do práva zákazníků na informační sebeurčení přiměřený, jak vyžaduje § 3 odst. 2 pandemického zákona. Toto odůvodnění odpůrce nedoplnil ani v průběhu řízení před soudem.

[78] Mimořádné opatření tak je v části čl. I bodu 2 písm. c), bodu 8 písm. b), bodu 9 písm. b), bodu 10 písm. b), bodu 11 písm. c), bodu 13 písm. c) a bodu 14 písm. c), které stanovily zákazníkům povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti a provozovatelům splnění těchto podmínky kontrolovat prostřednictvím aplikace „čTečka“, nepřezkoumatelné, neboť nebylo s ohledem na možný zásah do práva na

pokračování

informační sebeurčení zákazníků odůvodněno v souladu s požadavky § 3 odst. 2 pandemického zákona. Bylo proto v rozporu se zákonem (§ 13 odst. 4 téhož zákona).

[79] Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že se v tuto chvíli nemůže konkrétněji zabývat tím, zda povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření nepřiměřeně zasahuje do navrhovatelova práva na ochranu soukromí (respektive práva na informační sebeurčení), jak ten tvrdí v návrhu [bod [42] výše – otázka 3)]. Není totiž úkolem soudu, aby se touto otázkou nyní sám zabýval, jestliže odpůrce na posouzení přiměřenosti zásahu do práva na informační sebeurčení zcela rezignoval a v odůvodnění mimořádného opatření se tím nijak nezabýval (bod 106 rozsudku *povinnosti pozitivně testovaných*). Tím by soud fakticky nahrazoval činnost odpůrce a doháněl za něj nedostatek odůvodnění mimořádného opatření v soudním řízení.

#### IV.5.D K nařízení GDPR

[80] Navrhovatel dále podrobně namítá, že povinnost zákazníků prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření, které jsou provozovatelé povinni kontrolovat aplikací „čTečka“, je v rozporu s nařízením GDPR a se zásadami zpracování osobních údajů. Odpůrce v mimořádném opatření nestanovil pravidla pro zpracování osobních údajů zvláštní kategorie a nevyplývá z něj žádný účel nakládání s těmito údaji.

[81] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že Soudní dvůr v rozsudku *Application mobile Covid-19* dospěl k závěru, že při kontrole podmínek tzv. bezinfekčnosti pomocí aplikace „čTečka“ dochází k automatizovanému zpracování osobních údajů ve smyslu čl. 4 odrážky 2) nařízení GDPR (část IV.3 tohoto rozsudku výše). Na používání aplikace „čTečka“ se proto vztahuje věcná působnost nařízení GDPR podle čl. 2 odst. 1 tohoto nařízení. Navrhovatel se tak nařízení GDPR a jeho pravidel dovolává důvodně. Naopak odkaz odpůrce na rozsudek *společenství vlastníků jednotek* v nyní projednávané věci není případný. Kontrola podmínek tzv. bezinfekčnosti totiž neprobíhala pouhým nahlédnutím do předloženého certifikátu, nýbrž prostřednictvím aplikace „čTečka“, jejíž použití představuje automatizované zpracování osobních údajů.

[82] Nejvyšší správní soud v rozsudku *povinnosti pozitivně testovaných* dospěl k závěru, že „údaje lze zpracovávat za splnění více podmínek. Zejména takové zpracování se musí opírat o řádně vymezený účel [čl. 5 odst. 1 písm. b) nařízení GDPR]. Tento účel musí být určitý, výslovně vyjádřený a legitimní [čl. 5 odst. 1 písm. b) nařízení GDPR] – nařízení tedy klade vysoké kvalitativní požadavky na stanovení takového účelu. Přitom právě od stanoveného účelu se dále odvíjejí omezení správce a zpracovatele těchto údajů i práva subjektů údajů. [...] S tímto odůvodněním by pak mohl následně polemizovat ten, kdo by se jeho zrušení domáhal v řízení před soudem. Teprve tehdy by nastoupila úloha soudu přezkoumat správnost úvah odpůrce ve světle námitek navrhovatele. Jak uvedeno výše, odpůrce však účel zpracování osobních údajů v souladu s požadavky nařízení GDPR nevymezil.“ (bod 119 rozsudku *povinnosti pozitivně testovaných*). Nejvyšší správní soud tak považoval pro další úvahy o souladu mimořádného opatření s nařízením GDPR za klíčové, zda z mimořádného opatření vyplývá určitý, výslovně vyjádřený a legitimní účel podle čl. 5 odst. 1 písm. b) tohoto nařízení. Od něj se

totiž odvíjejí omezení správce a zpracovatele osobních údajů i práva subjektu údajů. Účel zpracování osobních údajů je zároveň podstatný pro určení, zda jsou osobní údaje zpracovávány na základě zákonného důvodu podle čl. 6 odst. 1 nařízení GDPR a zda je dána některá z výjimek pro zpracování osobních údajů o zdravotním stavu podle čl. 9 odst. 2 tohoto nařízení. Bez konkrétního účelu lze totiž pouze hypoteticky dovozovat, jaký byl právní základ pro zpracování osobních údajů.

[83] Soud se proto dále zabýval tím, zda z odůvodnění mimořádného opatření účel zpracování osobních údajů podle čl. 5 odst. 1 písm. b) nařízení GDPR vyplývá. Účel zpracování osobních údajů musí být určitý, výslovně vyjádřený a legitimní. Jak však soud uvedl v bodě [77] výše, odpůrce se v mimořádném opatření žádným způsobem nezabýval otázkou ochrany osobních údajů při prokazování a kontrole splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření prostřednictvím aplikace „čTečka“. Z vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (bod [9] tohoto rozsudku) zároveň vyplývá, že se odpůrce domníval, že se na používání aplikace „čTečka“ při kontrole certifikátů nařízení GDPR nevztahuje. Odpůrce se tak v mimořádném opatření nijak nezabýval nařízením GDPR a povinnostmi z něho plynoucími ve vztahu ke zpracování osobních údajů včetně osobních údajů zvláštní kategorie o zdravotním stavu při používání aplikace „čTečka“. Je proto přirozené, že účel zpracování osobních údajů není v mimořádném opatření výslovně vyjádřen. Nějaký účel zpracování osobních údajů by bylo možné dovodit pouze z toho, že aplikace „čTečka“ měla zabránit používání falešných certifikátů o tzv. bezinfekčnosti (bod [72] výše). Z odůvodnění mimořádného opatření však pro jeho adresáty nevyplývá, k čemu konkrétně se osobní údaje měly využívat a proč mělo docházet k jejich zpracování (rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2021, čj. 10 Ao 17/2021-53, bod 29). Odpůrce tak účel zpracování osobních údajů v souladu s požadavky podle čl. 5 odst. 1 písm. b) nařízení GDPR v mimořádném opatření výslovně, a ani tedy určitě nevymezil. Mimořádné opatření proto je v části čl. I bodu 2 písm. c), bodu 8 písm. b), bodu 9 písm. b), bodu 10 písm. b), bodu 11 písm. c), bodu 13 písm. c) a bodu 14 písm. c), které stanovily zákazníkům povinnost prokázat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti a provozovatelům splnění těchto podmínky kontrolovat prostřednictvím aplikace „čTečka“, rovněž v rozporu s nařízením GDPR.

[84] Za této situace je proto bezpředmětné, aby se soud dále zabýval tím, v čem všem mohlo být mimořádné opatření z hlediska používání aplikace „čTečka“ v rozporu s nařízením GDPR, jestliže se odpůrce chybně domníval, že se toto nařízení při kontrole splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti vůbec nepoužije, a jestliže ani nestanovil účel zpracování osobních údajů. Nejvyšší správní soud již v rozsudku *povinnosti pozitivně testovaných* uvedl, že „v první řadě to je totiž odpůrce, kdo měl vymezit účel zpracování a jeho další omezení z hlediska zachování práv subjektů údajů (tj. testovaných zaměstnanců) a k tomu měl též poskytnout přezkoumatelným způsobem vysvětlení v odůvodnění mimořádného opatření. S tímto odůvodněním by pak mohl následně polemizovat ten, kdo by se jeho zrušení domáhal v řízení před soudem. Teprve tehdy by nastoupila úloha soudu přezkoumat správnost úvah odpůrce ve světle námitek navrhovatele.“ (bod 119 rozsudku *povinnosti pozitivně testovaných*). Tyto závěry platí i v nyní projednávané věci. Bez konkrétního a přezkoumatelného odůvodnění zpracovávání osobních údajů a jejich ochrany ve vztahu

pokračování

k používání aplikace „čTečka“ v mimořádném opatření nemůže soud nyní přezkoumat námitky navrhovatele stran porušení GDPR a zásad zpracování osobních údajů.

[85] Nejvyšší správní soud k výše uvedenému závěrem dodává, že považuje za velmi zvláštní, že přestože odpůrce v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tvrdil, že se o zpracování osobních údajů nejedná, tak Ministerstvo zahraničních věcí ve vyjádření k předběžné otázce zaslaném Soudní dvorcu uvedlo, že je přesvědčeno, že se o automatizované zpracování osobních údajů podle nařízení GDPR jedná. Důvodem pro položení předběžné otázky bylo mj. právě to, že mezi účastníky řízení nepanovala shoda na tom, zda se jednalo o zpracování osobních údajů podle nařízení GDPR.

#### IV.5.E K ostatním námitkám

[86] Lhůta k podání návrhu na zrušení mimořádného opatření podle § 13 odst. 2 pandemického zákona není nepřiměřeně krátká, jak namítá navrhovatel. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 17. 6. 2021, čj. 5 Ao 20/2021-15, bod 5, „*k zajištění rychlého věcného přezkumu přispívá také jednoměsíční lhůta, ve které musí být návrh na zrušení opatření obecné povahy podán. Smyslem této lhůty je totiž jakási koncentrace všech návrhů na zrušení téhož opatření obecné povahy do jednoho časového úseku, aby adresáti, na něž napadené opatření obecné povahy dopadá, mohli být v určité právní jistotě, že toto opatření nebude později soudem zrušeno. Současně však musí být jeho adresátům zachován přístup k soudu, aby nedošlo k odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae).*“ Lhůta jednoho měsíce podle soudu zajišťuje dostatečný prostor pro adresáty mimořádných opatření podat kvalifikovaný návrh na jejich zrušení. Ostatně navrhovatel tak sám stihl učinit. Do jeho práva na spravedlivý proces proto nebylo zasaženo (usnesení NSS ze dne 23. 2. 2023, čj. 8 Ao 12/2022-99, bod 40).

#### IV.5.F Nepřípustné námitky

[87] Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce v reakci na rozsudek *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb* namítl, že by soud měl při posouzení návrhu na zrušení mimořádného opatření zkoumat skutkové okolnosti v době jeho vzniku a i v průběhu jeho existence, a to s ohledem na § 3 odst. 7 pandemického zákona. Soud by proto měl vzít v potaz, že epidemie ustupuje a že je mírnější stran počtu hospitalizací. Soud však není oprávněn posuzovat zbytnost určitých služeb nebo činností.

[88] Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. platí, že *návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.*

[89] Z citovaného ustanovení vyplývá, že obsahuje-li návrh všechny předepsané náležitosti, nelze jej posléze rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Rozšíří-li navrhovatel návrh o nové návrhové body v rozporu s § 101b odst. 2 s. ř. s., nemůže soud v důsledku koncentrace řízení k takto

uplatněným návrhovým bodům přihlížet (rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, čj. 10 As 96/2014-62, bod 35).

[90] Návrh navrhovatele obsahoval všechny předepsané náležitosti. Výše uvedené námitky navrhovatel poprvé vznesl až v replice k vyjádření odpůrce. Nejedná se však o pouhé rozšíření včas v návrhu uplatněných návrhových bodů, nýbrž jde o nově uplatněné námitky. Soud k nim proto s ohledem na koncentraci řízení podle § 101b odst. 2 s. ř. s. nepřihlížel.

## V. Závěr a náklady řízení

[91] Nejvyšší správní soud v části řízení o návrhu zastavil pro zpětvzetí (bod [15] výše) a v části jej podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl, neboť byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou (bod [31] výše).

[92] Návrh v části týkající se kadeřnických služeb, vnitřních sportovišť, koupališť, lanových drah, prodejních výstav, vzdělávacích seminářů a přehlídek shledal soud na základě výše uvedených skutečností důvodným (body [64], [78] a [83] výše). Protože již bylo mimořádné opatření zrušeno v průběhu řízení (bod [3] výše), vyslovil soud, že mimořádné opatření bylo ve výše uvedeném rozsahu v rozporu se zákonem (§ 13 odst. 4 pandemického zákona).

[93] O věci samé rozhodl soud bez jednání postupem podle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť navrhovatel 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.

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

[95] Ve vztahu k části, v níž bylo řízení o návrhu zastaveno a v níž byl návrh odmítnut, proto nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[96] 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.*

[97] Ve zbývající části rozhodl Nejvyšší správní soud o náhradě nákladů řízení podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, neboť ten se posuzuje podle osudu napadených částí opatření obecné povahy. V takovém případě je odpůrce povinen mu nahradit náhradu nákladů řízení před soudem.

[98] Náhrada nákladů navrhovatele za řízení před Nejvyšší správním soudem zahrnuje zaplacený soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč a odměnu advokátky. Odměna advokátky zahrnuje 5 úkonů právní služby spočívajících v přípravě a převzetí zastoupení, sepsání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, replice k vyjádření odpůrce, vyjádření v řízení o předběžné otázce a vyjádření k rozsudku

pokračování

*Application mobile Covid-19* [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Vyjádření v řízení o předběžné otázce je komplexním podáním k mezinárodnímu soudu v právně obtížné věci. Nejvyšší správní soud proto považuje za odpovídající zvýšení odměny za tento úkon na dvojnásobek, tj. na částku 6 200 Kč, podle § 12 odst. 1 advokátního tarifu (usnesení NSS ze dne 5. 8. 2015, čj. 2 Afs 51/2014-141, bod 11). Odměna advokátky tak činí v dané věci 4 x 3 100 Kč + 6 200 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 1 advokátního tarifu], tedy 18 600 Kč. Odměna advokátky dále zahrnuje paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 5 x 300 Kč. Odměna advokátky tak činí 20 100 Kč. Zástupkyně navrhovatele vykonává advokacii ve společnosti AK Sudolská s.r.o., která je plátcem DPH [§ 137 odst. 3 písm. b) o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.]. Výše uvedená částka se proto zvyšuje o 21% sazbu DPH, tj. o 4 221 Kč. Náklady řízení navrhovatele před Nejvyšším správním soudem tak představovaly celkem 29 321 Kč.

[99] Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 29 321 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Denisy Sudolské, advokátky (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. listopadu 2023

Petr Mikeš  
předseda senátu