



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatele: **Mgr. O. S.**, zast. JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Dlouhá 618/14, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. F. Č.**, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce - čl. I. bodů 1, 2, 3, 6, 8, 9, 10 a 16 opatření obecné povahy ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. V části směřující proti čl. I. bodu 3 písm. a) odst. i), iii), iv) a vi) a písm. b) v části „nebo, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nesplňuje podmínky stanovené v bodu I/16; provozovatelům uvedených provozoven se nařizuje u osoby, která musí splňovat podmínky podle bodu I/16, splnění těchto podmínek kontrolovat při vstupu do prostor nebo v případě, že kontrolu při vstupu neumožňují provozní podmínky provozovatele, nejpozději před poskytnutím služby; osobě se nařizuje provozovateli splnění podmínek podle bodu I/16 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/16 při vstupu neprokáže, zakazuje se provozovateli takovou osobu vpustit do prostor provozovny; pokud ke kontrole dochází před poskytnutím služby, provozovateli se zakazuje poskytnout takové osobě službu“ opatření obecné povahy – mimořádného opatření ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR-14601/2021-25/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN, **se návrh odmítá.**
- II. Ve zbývajících částech se návrh **zamítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. 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] Návrhem ze dne 30. 9. 2021 se navrhovatel domáhá zrušení čl. I. bodů 1, 2, 3, 6, 8, 9, 10 a 16 mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření“), v případě jeho zrušení pak vyslovení jeho nezákonnosti. Tímto opatřením byl omezen především obchod, služby a setkávání osob, např. na hromadných akcích nebo při konání voleb do orgánů právnických osob. Opatření také vymezovalo podmínky pro vstup do některých vnitřních a venkovních prostor.

[2] Mimořádné opatření odpůrce nejprve změnil mimořádným opatřením ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN (dále jen „změnové opatření“), a následně bylo výslovně zrušeno mimořádným opatřením ze dne 6. 12. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-30/MIN/KAN.

II. Podstatný obsah návrhu, vyjádření odpůrce a doplnění návrhu

[3] Navrhovatel uvedl, že nepodstoupil očkování proti onemocnění COVID-19, nepodstoupil žádný test na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV2 ani žádný jiný test na přítomnost protilátek proti tomuto viru, někdy v minulosti onemocnění COVID-19 pravděpodobně prodělal, ale lékaře nenavštívil, a nesplňuje tak žádnou z podmínek uvedených v čl. I. bodu 16 mimořádného opatření. Dne 30. 9. 2021 mu nebyl umožněn vstup do provozovny potravin z důvodu, že počet zákazníků přítomných v provozovně převyšoval nejvýše přípustný počet zákazníků dle čl. I. bodu 1 mimořádného opatření. Ve stejný den mu kvůli neprokázání splnění podmínek uvedených v čl. I. bodu 16 mimořádného opatření nebylo umožněno využít služeb kadeřnice (čl. I. bod 2), nemohl si zakoupit občerstvení v provozovně stravovacích služeb (čl. I. bod 3), nemohl se ubytovat v hotelu (čl. I. bod 6), nemohl vstoupit do fitness centra (čl. I. bod 8) či do bazénu (čl. I. bod 9) a nebyl vpuštěn do muzea (čl. I. bod 10).

[4] Mimořádné opatření je dle navrhovatele nezákonné, jelikož jej odpůrce nemůže vydat podle § 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“), neboť dle judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) nelze prostřednictvím těchto ustanovení obcházet podmínku, že uzavření provozoven má směřovat k omezení styku osob podezřelých z nákazy (srov. rozsudek ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021-48, č. 4203/2021 Sb. NSS). Dle tohoto rozsudku ani přes probíhající pandemii nelze za osobu podezřelou z nákazy považovat každého občana České republiky. Odpůrce tak není oprávněn zakazovat vstup do provozoven.

[5] Odpůrce není dle navrhovatele oprávněn mimořádné opatření vydat ani dle § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném ke dni vydání mimořádného opatření (dále jen „pandemický zákon“), jelikož na území ČR neexistuje epidemie onemocnění COVID-19. To potvrzuje i sám odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření, když uvádí, že v zemích Evropské unie již není patrný trend růstu, nýbrž dochází k pomalému poklesu počtu nově diagnostikovaných případů onemocnění COVID-19 a zároveň setrvává nízký počet úmrtí na toto onemocnění. Odpůrce v odůvodnění zaměňuje pojem „case“ z mezinárodní terminologie, tedy případy pozitivních testů, za případy

pokračování

onemocnění (případy s klinickými příznaky). Počty pozitivních testů nevypovídají nic o šíření či existenci epidemie. Odpůrce sám hovoří o stagnaci epidemie a stabilizaci vývoje a o tom, že nové případy se vyskytují zejména ve věkové kategorii 16-29 let, přičemž je obecně známou skutečností, že v této kategorii je výskyt vážnějšího průběhu onemocnění spíše výjimečný.

[6] V odůvodnění mimořádného opatření odpůrce uvádí, že dochází ke stabilizaci situace kvůli proočkovanosti populace, přičemž upozorňuje na to, že v nejhroženější skupině obyvatel, tj. osob nad 80 let, není naočkováno 20 %. Neuvádí, kolik osob představuje oněch 20 % nenačkovaných a z čeho dovozuje, že právě tento počet by měl představovat rizikový faktor pro nemocniční péči. Odpůrce zatemňuje skutečnou příčinu toho, proč v nemocnicích končilo více osob ve vážném stavu. Tato skutečnost spočívala v hrubém zanedbání primární péče a zákazu přesunu pacientů mezi nemocnicemi. Tím docházelo ke zdánlivému přetížení zdravotního systému, který byl ale průměrně vytížen méně než v předchozích sezonních obdobích zvýšeného výskytu respiračních onemocnění. Navrhovatel navrhl, aby NSS zadal zpracování znaleckého posudku nebo odborného vyjádření, kterým osvědčí průběh onemocnění COVID-19 a průběh následné hospitalizace reprezentativního vzorku osob hospitalizovaných s tímto onemocněním na jednotkách intenzivní péče. Též navrhl, aby si NSS vyžádal vyjádření reprezentativního vzorku ředitelů nemocnic. Dále zpochybňuje, že varianta viru SARS-CoV2 zvaná *delta* zhoršuje epidemickou situaci.

[7] Odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření odkazuje na vyjádření Světové zdravotnické organizace, Evropského střediska pro prevenci a kontrolu onemocnění (dále jen „ECDC“) a Centra pro prevenci a kontrolu onemocnění Spojených států amerických, přičemž má zřejmě dojem, že situace v ČR je závislá na vyjádření mezinárodních organizací. Tím degraduje ČR na podřízenou pobočku těchto organizací. Stanoviska mezinárodních organizací však mohou mít pro ČR pouze doporučující charakter. Není též zřejmé, jaký vliv má podíl osob vnímavých k nákaze v populaci v Evropě na podíl vnímavých osob v ČR a z jakého důvodu tyto údaje odpůrce uvádí v odůvodnění mimořádného opatření. Pokud odpůrce uvádí, že je v ČR naočkováno přibližně 57 % celkové populace, pak průběh případné epidemie nemůže při zachování obdobných parametrů dosáhnout větších rozměrů než při stavu v roce 2020, kdy očkování ještě nebylo k dispozici.

[8] Odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření přiznává, že sledování hladiny protilátek a jejího množství není pro ochranu jedince významné, přesto na základě takto stanoveného kritéria diskriminuje obyvatelstvo, které nesplňuje podmínky uvedené v čl. I. bodu 16 mimořádného opatření. Navrhovatel nesouhlasí s vyloučením očkovaných osob z testování, jelikož je obecně známou skutečností, že i očkované osoby se mohou nakazit a volně šířit nákazu. Zpochybňuje tvrzení odpůrce, že při vydávání mimořádného opatření vychází z aktuální epidemické situace. Odpůrce připouští, že situace je stabilizovaná a v nemocnicích nejsou hospitalizováni téměř žádní pacienti s onemocněním COVID-19. Proto není důvod vydávat mimořádná opatření. Navrhovatel odkazuje na audiozáznamy zveřejněné časopisem Reflex, ze kterých vyplývá, že mimořádná opatření jsou vydávána na politickou objednávku.

[9] Navrhovatel dále uvádí, že doposud žádný soud v ČR nepřezkoumal, zdali epidemie onemocnění COVID-19 skutečně existuje či zdali hrozí nebezpečí jejího vzniku. Krajské hygienické stanice zástupci navrhovatele sdělily, že za epidemii lze považovat pouze výskyt většího počtu případů stejného onemocnění, který výrazně překračuje obvykle očekávané hodnoty incidence tohoto onemocnění v daném místě a čase. Na území ČR v souvislosti s výskytem viru SARS-CoV2 nikdy nebyla mimořádná opatření přijímána na základě počtu případů stejného onemocnění, nýbrž na základě počtu pozitivně testovaných osob. Pro srovnání navrhovatel uvádí onemocnění spalniček, u kterého se za epidemický práh považuje výskyt pěti nemocných osob na 100 000 obyvatel v konkrétním ohnisku. Epidemie tohoto onemocnění se vyskytla v roce 2019, přičemž ani v tomto období nebyla přijímána natolik zásadní opatření, která by zasahovala do práv a svobod občanů. Tvrdí-li odpůrce, že většina nových případů je dovezena ze zahraničí, pak je evidentní, že se na území ČR žádné onemocnění nešíří a prakticky se na území ČR ani nevyskytuje.

[10] Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že NSS již několikrát vyslovil, že existence epidemie onemocnění COVID-19 je obecně známou skutečností. Absurdnost tvrzení o neexistenci epidemie v době podání návrhu podtrhují data o počtu hospitalizovaných s onemocněním COVID-19. Epidemie se promítla do přetíženosti zdravotního systému a za rok 2020 kvůli ní výrazně vzrostl počet úmrtí. Šíření onemocnění COVID-19 se vyvíjí ve „vlnách“, přičemž v zimních a jarních měsících roku 2020 docházelo ke zvyšování počtu nově nakažených osob každý den, zatímco v letních měsících docházelo k poklesu počtu nově nakažených. Za prvních osm měsíců roku 2021 bylo možno pozorovat opakující se trend z předchozího roku a nelze než předpokládat, že v následujících měsících se budou počty nakažených opět zvyšovat. Navrhovatel vytrhl z kontextu části odůvodnění mimořádného opatření, dle kterých má odpůrce vyvracet existenci epidemie. Pokud tvrdí, že výskyt onemocnění COVID-19 ve věkové kategorii 16-29 let nepředstavuje žádné ohrožení veřejného zdraví, tak je třeba konstatovat, že tato věková skupina je sice obecně „odolnější“ proti nákaze, nicméně přichází do styku s věkovou kategorií 65 let a více. Pokud by došlo k přenosu nákazy například do sociálního zařízení pro seniory, existuje vysoké riziko, že se bude onemocnění v rámci takového zařízení rychle šířit, a hrozí vysoká smrtnost.

[11] Vyjádření mezinárodních organizací mají pouze doporučující charakter a odpůrce se jimi nesnaží zbavit odpovědnosti za jím vydaná opatření. Neexistuje důvod, proč by nemohl reflektovat doporučení ECDC, která jsou zaměřena na prevenci v oblasti zdravotnictví a na epidemiologickou kontrolu přenosných nemocí. Navrhovatel též přehlíží, že nárůstem počtu hospitalizovaných pacientů s onemocněním COVID-19 dochází k blokování personálních, věcných a technických kapacit zdravotnického systému, což může vést ke zhoršení zdravotního stavu velkých skupin obyvatel a k podstatně snížené kvalitě života těchto osob. Odpůrce proto nesouhlasí s tvrzením, že by měl reagovat až ve chvíli, kdy bude možné z naměřených hodnot dovozovat nástup epidemie.

[12] Nejvyšší správní soud obdržel dne 28. 10. 2021 navrhovatelovo podání nazvané Doplnění návrhu, ve kterém napadl změnové opatření ohledně změny podmínek uvedených v čl. I. bodu 16 mimořádného opatření týkajících se zkrácení doby platnosti testů, jimiž lze prokázat splnění podmínky bezinfekčnosti. Odpůrce v odůvodnění změnového opatření nevysvětlil, z jakého důvodu zkrátil platnost PCR testu ze 7 dnů na 72 hodin a u antigenního testu tuto dobu zkrátil ze 72 hodin na 24 hodin. Dobu platnosti testů nezkrátil ani na jaře

pokračování

2021, kdy prohlašoval, že zdravotnický systém je na pokraji kolapsu. Zástupci odpůrce se opakovaně vyjádřili, že je nutné obyvatelstvo přinutit k vyšší míře proočkovanosti, ačkoliv očkování proti onemocnění COVID-19 není uloženo jako povinné právním předpisem. Smyslem mimořádného opatření je tak přinucení neočkovaných osob, aby podstoupily očkování, jinak jim hrozí povinnost častějšího testování, které si musí platit z vlastních prostředků. Takový postup je v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

[13] Ve vyjádření k doplnění návrhu odpůrce uvedl, že z médií i jeho webu je zřejmé, že epidemie v dané době znovu nabírala na síle, jelikož se ČR opět nacházela ve fázi exponenciálního růstu. Z těchto důvodů nebylo možno po 7 dnech považovat PCR test za průkaz bezinfekčnosti, neboť se enormně zvýšila pravděpodobnost nákazy v sedmidenním odstupu mezi dvěma testy.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[14] Na výzvu NSS se jako osoba zúčastněná na řízení přihlásil Ing. František Černý, který byl navrhovatelem v jiném řízení o zrušení téhož mimořádného opatření (vedeno pod sp. zn. 9 Ao 23/2021). Jako vyjádření k návrhu navrhovatele zaslal své hromadné podání, označené převážně jako „Protěžování očkování“, a to v několika postupně „aktualizovaných verzích“. V něm na návrh navrhovatele přímo nereaguje. Jde fakticky o jeho vlastní paralelní návrh na zrušení, ev. vyslovení nezákonnosti mimořádného opatření, podle nějž je diskriminován tím, že jako osoba s naměřenými protilátkami nemá v čl. I. bodě 16 stanovenou výjimku z povinnosti podstupovat testování.

[15] Podle § 34 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), má osoba zúčastněná na řízení mj. právo předkládat svá písemná vyjádření; v řízení o zrušení opatření obecné povahy se tato úprava použije na základě § 101b odst. 4 s. ř. s. přiměřeně. Rozšířený senát v usnesení ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, připomněl, že nevypovídá-li se soud s podstatným vyjádřením osoby zúčastněné na řízení v odůvodnění svého rozhodnutí, dopouští se vážného pochybení. Právo vyjádřit se a právo na vypořádání tohoto vyjádření v rozhodnutí je však třeba chápat ve vztahu k procesnímu postavení osoby zúčastněné na řízení. K němu se v kontextu řízení o kasační stížnosti NSS vyslovil v rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164, č. 232/2004 Sb. NSS, tak, že je omezeno rozsahem a důvody kasační stížnosti. Tento závěr se analogicky vztahuje i na situaci, kdy NSS rozhoduje dle pandemického zákona jako soud nalézací a přezkoumává opatření obecné povahy vydané odpůrcem.

[16] Vyjádření osoby zúčastněné na řízení je *de facto* obsahově shodné s jejím vlastním návrhem na zrušení, potažmo vyslovení nezákonnosti, přezkoumávaného mimořádného opatření. O návrhu osoby zúčastněné na řízení NSS již rozhodl usnesením ze dne 17. 3. 2022, č. j. 9 Ao 23/2021-72, a neshledává důvod, aby se shodným návrhem zabýval opět v tomto řízení. Obdobně NSS postupoval vůči téže osobě zúčastněné na řízení již v rozsudku ze dne 16. 12. 2021, č. j. 9 Ao 28/2021-41.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud napadenou část mimořádného opatření přezkoumal podle § 13 pandemického zákona, ve spojení s § 101a až 101d s. ř. s. 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 se v případě zrušení napadeného opatření domáhá vyslovení jeho nezákonnosti. Proto byly splněny podmínky, aby NSS pokračoval v řízení (viz rozsudek ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS).

[18] O věci NSS rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť účastníci ústní jednání po výzvě podle § 51 s. ř. s. nepožadovali. Současně nebylo pro rozhodnutí věci nezbytné provádět během ústního jednání dokazování.

[19] Usnesením ze dne 8. 4. 2022, č. j. 9 Ao 25/2021-21, NSS přerušil nynější řízení, neboť na rozhodnutí ve věci mohlo mít vliv rozhodování rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 9 Ao 37/2021. Poté, co v této věci rozšířený senát rozhodl usnesením ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, rozhodl senát v nynější věci, že se pokračuje v řízení.

IV. a) Částečné vyprázdnění předmětu řízení

[20] Nejvyšší správní soud podle § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s., kdykoliv za řízení přihlíží z úřední povinnosti k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Jelikož navrhovatel v nyní projednávané věci napadl mimořádné opatření odpůrce i v části, kterou NSS již shledal za rozpornou se zákonem, zabýval se dále tím, zda jsou splněny podmínky řízení pro rozhodnutí ve věci samé.

[21] Navrhovatel v návrhu napadá i čl. I. bod 3 mimořádného opatření, u jehož části písm. b) NSS rozsudkem ze dne 10. 2. 2022, č. j. 9 Ao 31/2021-49, vyslovil k návrhu jiného navrhovatele, že mimořádné opatření bylo v daném písmeně v rozporu se zákonem ve slovech „*nebo, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nesplňuje podmínky stanovené v bodu I/16; provozovatelům uvedených provozoven se nařizuje u osoby, která musí splňovat podmínky podle bodu I/16, splnění těchto podmínek kontrolovat při vstupu do prostor nebo v případě, že kontrolu při vstupu neumožňují provozní podmínky provozovatele, nejpozději před poskytnutím služby; osobě se nařizuje provozovateli splnění podmínek podle bodu I/16 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/16 při vstupu neprokáže, zakazuje se provozovateli takovou osobu vpustit do prostor provozovny; pokud ke kontrole dochází před poskytnutím služby, provozovateli se zakazuje poskytnout takové osobě službu*“.

[22] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře k pandemickým opatřením opakovaně dospěl k závěru, že v případě, kdy navrhovatel napadá mimořádné opatření v rozsahu, v jakém soud již jeho nezákonnost (v širším smyslu) vyslovil, dojde v dalším řízení materiálně k vyprázdnění jeho předmětu, neboť takový navrhovatel již nemůže dosáhnout lepšího výsledku (viz usnesení ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021-43, č. 4220/2021 Sb. NSS). Takový návrh soud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítne. Uvedený závěr vychází z konstrukce § 13 odst. 4 pandemického zákona. Podobně jako při zrušení části opatření obecné povahy soudem má i rozhodnutí soudu o tom, že část opatření obecné povahy byla v rozporu se zákonem (v širším smyslu) účinky *erga omnes*. V obou případech je třeba vyjít z toho, že okruh adresátů opatření je vymezen obecně. Účinky rozhodnutí tak dopadají

pokračování

na všechny adresáty opatření, neboť soudem shledané vady se netýkají jen konkrétního navrhovatele.

[23] Výrok rozsudku č. j. 9 Ao 31/2021-49 má účinky vůči všem. Navrhovatel již nemůže ohledně této části napadeného mimořádného opatření dosáhnout lepšího výsledku, proto v projednávané věci došlo v rozsahu čl. I. bodu 3 části písm. b) mimořádného opatření k materiálnímu vyprázdnění předmětu řízení. NSS proto v této části návrh odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[24] O nezákonnosti čl. I. bodu 3 písm. a) odst. i), iii), iv) a vi) mimořádného opatření rozhodl NSS rozsudkem ze dne 11. 1. 2024, č. j. 9 Ao 37/2021-67, poté co rozšířený senát odpověděl na otázku, zda může přezkoumat zákonné oprávnění odpůrce regulovat služby výše uvedeným ustanovením i bez řádně uplatněné námítky. Jelikož navrhovatel již nemůže ohledně této části mimořádného opatření dosáhnout lepšího výsledku, je i v této části třeba návrh odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. b) Posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatele

[25] Nejvyšší správní soud se následně zabýval splněním podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatele. Bez splnění této podmínky nemůže případ věcně posoudit a je povinen návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[26] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Aby byl aktivně procesně legitimován, musí navrhovatel tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Jinak řečeno musí „logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34; ve vztahu k mimořádným opatřením viz výše zmíněný rozsudek č. j. 8 Ao 1/2021-133). Zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním napadeným opatřením obecné povahy (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 34). Nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že je opatření obecné povahy nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho subjektivních práv (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 120, body 31, 36 a 41).

[27] Ústavní soud nicméně v nálezu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21, konstatoval, že z § 101a s. ř. s. neplyne, že při podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy musí být dotčení na právech přímé a bezprostřední, jak se domnívala starší judikatura NSS. Zkrácení na právech však zároveň nemůže být pouze teoretické, hypotetické či příliš vzdálené, musí mít určitou kvalitu a vztah k opatření obecné povahy. Posuzování toho, jak blízký vztah je dán mezi opatřením obecné povahy a tvrzeným zásahem do práv navrhovatele, zda je mezi nimi dána dostatečná příčinná souvislost, bude vždy záležet zejména na úvaze obecných soudů. Není však udržitelné kritérium, dle kterého je nutné, aby opatření obecné povahy ukládalo povinnosti přímo navrhovateli. Je proto nutné posuzovat podstatu věci a její důsledky, nikoliv jen slovní vyjádření. Výkladem respektujícím právo na soudní přezkum je takový výklad, dle kterého znemožňuje-li opatření obecné povahy faktickou realizaci obsahu dvoustranného (či vícestranného)

právního vztahu, je nutné připustit aktivní procesní legitimaci všem stranám tohoto (potenciálního) právního vztahu, nejenom té, které byla uložena povinnost, nýbrž i straně, které bylo v důsledku uložení takové povinnosti odňato právo se něčeho domáhat.

[28] Navrhovatel svou aktivní legitimaci spatřuje ve svém postavení zákazníka služeb, pro jejichž využití stanoví podmínky čl. I. bod 16 mimořádného opatření, přičemž uvedl konkrétní služby, které nemohl kvůli nesplnění podmínek upravených ve výše uvedeném bodě využít. NSS konstatuje, že napadené části mimořádného opatření ukládají dle svého jazykového vyjádření povinnosti zákazníkům zde regulovaných služeb, mezi něž dle svého dostatečně konkrétního tvrzení patří i navrhovatel. Vedle toho dané ustanovení ukládá povinnosti též provozovatelům. Dle starší judikatury NSS mezi právní sférou zákazníků a provozovatelů konkrétních služeb bez dalšího neexistuje přímý a nezprostředkovaný vztah, což však dle výše uvedeného nálezu sp. zn. IV. ÚS 2431/21 již není samo o sobě důvodem pro odmítnutí navrhovatelových námitek.

[29] Navrhovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdí dotčení svých subjektivních práv, neboť mu napadené části mimořádného opatření bránilo v užívání v nich uvedených služeb. Povinnosti stanovené mimořádným opatřením zákazníkům a provozovatelům byly vzájemně provázány takovým způsobem, že izolovaně nedávají smysl. Navrhovatel byl proto oprávněn napadnout příslušné části mimořádného opatření jako celek (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 8. 2022, č. j. 6 Ao 32/2021-76).

IV. c) Regulace služeb na základě § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví

[30] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k věcnému posouzení návrhu.

[31] Dle usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Ao 37/2021-57 je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Pro soud naopak není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Pravidlo vázanosti rozsahem a důvody návrhu podle § 101d odst. 1 s. ř. s. dle rozšířeného senátu nebrání správnímu soudu posoudit otázku, která nebyla sama o sobě navrhovatelem označena jako důvod návrhu, je-li její zodpovězení nezbytné pro přezkum napadeného opatření v mezích řádně uplatněných návrhových bodů.

[32] Navrhovatel rozporuje možnost mimořádným opatřením zakázat či omezit vstup do provozoven služeb na základě § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Dle § 69 odst. 1 písm. b) tohoto zákona platí, 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.* Dle písm. i) daného ustanovení platilo, že *mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou (...) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.*

pokračování

[33] V projednávaném případě nebylo třeba zkoumat oprávnění regulovat stravovací služby dle čl. I. bodu 3 písm. a) odst. i), iii), iv) a vi) a písm. b) mimořádného opatření, jelikož tato otázka byla vyřešena ve výše uvedených rozsudcích č. j. 9 Ao 31/2021-49 a č. j. 9 Ao 37/2021-67, ve kterých NSS konstatoval, že odpůrce nebyl oprávněn dané služby regulovat s odkazem na § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví, ani s odkazem na § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Výjimka spočívala v čl. I. bodu 3 písm. a) odst. ii), ohledně kterého NSS v rozsudku č. j. 9 Ao 37/2021-67 shledal, že v něm uvedenou povinnost mohl odpůrce uložit na základě § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Navrhovatel v projednávané věci neuvádí argumentaci, která by tento závěr mohla vyvrátit.

[34] Navrhovateli lze přisvědčit v tom ohledu, že rozšířený senát v usnesení ze dne 11. 11. 2021, č. j. 4 Ao 3/2021-117, č. 4278/2022 Sb. NSS, shledal, že odpůrce má působnost na základě § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví omezovat provozovny na celém území ČR jen v případě, kdy lze celé území ČR považovat za ohnisko nákazy onemocnění COVID-19. Skutečnost, že ohniskem nákazy ve smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví je celá Česká republika, však nelze předpokládat automaticky, ale je nutné ji opřít o důkazy a zdůvodnit. Odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření netvrdí ani ničím neprokazuje, že by ohniskem bylo celé území ČR. Proto nebylo možno u provozoven upravených v čl. I. bodech 1, 3, 6, 8, 9 a 10 mimořádného opatření pouze odkazem na § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví zakázat či omezit přítomnost veřejnosti v nich.

[35] Je však nutné připomenout, že odpůrce je oprávněn regulovat výše uvedené typy provozů též na základě pandemického zákona, a to při splnění podmínky existence epidemie či hrozby jejího vzniku, přičemž k oprávnění plynoucímu z pandemického zákona se NSS vyjádří níže. Co se týče čl. I. bodu 2 mimořádného opatření, které navrhovatel též napadl, zde odpůrce odkazuje pouze na § 2 odst. 2 písm. c) pandemického zákona a výše uvedený závěr ohledně odkazu na § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví na něj nedopadá.

IV. d) Neexistence epidemie a hrozby jejího vzniku § 2 odst. 2 pandemického zákona

[36] Navrhovatel rozporuje i samotnou možnost vydat mimořádné opatření na základě pandemického zákona. Veškerá argumentace ohledně této námitky se týká nezákonnosti mimořádného opatření z důvodu navrhovatelem tvrzené neexistence epidemie onemocnění COVID-19. Existence epidemie, případně nebezpečí jejího vzniku skutečně představují nezbytný zákonný předpoklad pro vydání mimořádného opatření, jež je předmětem přezkumu (srov. usnesení NSS ze dne 4. 11. 2021, č. j. 2 Ao 9/2021-155).

[37] Dle § 2 odst. 1 pandemického zákona, ve znění účinném v době vydání mimořádného opatření, platilo, že odpůrce, krajská hygienická stanice nebo Hygienická stanice hlavního města Prahy může **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. Odpůrce může nařídit mimořádné opatření podle věty první s celostátní působností nebo s působností na území několika krajů.

[38] Navrhovatel tvrdí, že epidemie COVID-19 či nebezpečí jejího vzniku nebyly na území ČR prokázány. Vyjadřuje své přesvědčení, že tento závěr lze dovodit z nepřesnosti dat prezentovaných odpůrcem o počtu nových případů a z toho, že hrozící kolaps zdravotnického systému byl ve skutečnosti způsoben nesprávným postupem odpůrce.

[39] Ačkoli návrh směřuje proti opatření ukládajícímu jednotlivcům konkrétní povinnosti, je koncipován poměrně obecně a mimo úvod o aktivní legitimaci neobsahuje tvrzení, jak navrhovatele opatření zkracuje na jeho veřejných subjektivních právech až na námitky směřující proti čl. I. bodu 16 mimořádného opatření, ke kterým se NSS vyjádří níže. Pouhá obecná argumentace nicméně nemůže úspěšně zpochybnit zákonnost či přiměřenost napadeného mimořádného opatření. Jak uvedl NSS v bodě 26 rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 7 Ao 21/2021-46, kvalita návrhu má s ohledem na limity soudního přezkumu „dopad na jeho posouzení, neboť, jak bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud může rozhodovat jen o skutečném zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatelky. **Zatímco pro posouzení aktivní procesní legitimace při podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy postačí uplatnit konsekventní logická tvrzení o možnosti dotčení veřejných subjektivních práv, aby byl následně návrh rovněž věcně úspěšný, je nutné prokázat, že k takovému dotčení skutečně došlo.** Právě toto posouzení totiž představuje věcný přezkum opatření obecné povahy, k němuž nelze dost dobře přistoupit na základě návrhových tvrzení vztahujících se výhradně k obecným účinkům mimořádného opatření, a nikoli k přímému bezprostřednímu faktickému zásahu do práv navrhovatelky. Soud totiž není povolán k tomu, aby v abstraktní rovině posuzoval povahu nástroje zvoleného odpůrcem k potlačování či předcházení epidemie, ale aby ochránil práva těch, kteří důvodně tvrdí, že byla dotčena nezákonným aktem veřejné správy.“ (zvýraznění provedl nyní NSS)

[40] Navrhovatel ve svém návrhu ani v podání nazvaném Doplnění návrhu neuvedl argumenty, které by se týkaly konkrétních omezení jednotlivých služeb uvedených v částech mimořádného opatření, které napadá. NSS není oprávněn tuto argumentaci za něj domýšlet. Dle výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Ao 37/2021-57 by se NSS mohl zabývat pouze námitkou, která sice nebyla (řádně) uplatněna, ale kterou je nutné posoudit pro přezkum napadeného opatření v mezích řádně uplatněných návrhových bodů. Taková situace však v projednávaném případě nenastala, jelikož navrhovatelem uplatněné námitky směřují do možnosti vydat mimořádné opatření jako celek. Z tohoto důvodu NSS nepřistoupil k přezkoumání oprávnění odpůrce regulovat na základě pandemického zákona každou jednotlivou službu uvedenou v napadených částech mimořádného opatření.

[41] Nejvyšší správní soud se proto zabýval pouze námitkou, že v ČR nebyla prokázána existence pandemie či hrozba jejího vzniku, jelikož pokud by byla tato námitka důvodná, nemohl by odpůrce vůbec vydat mimořádné opatření. Obdobnou námitku již uplatnili jiní navrhovatelé ve věci, kde bylo posuzováno mimořádné opatření upravující testování žáků ve školách (viz usnesení NSS ze dne 8. 7. 2021, č. j. 7 Ao 19/2021-19, či usnesení NSS ze dne 4. 11. 2021, č. j. 7 Ao 20/2021-46). V posledně zmíněném usnesení NSS jmenoval řadu svých rozhodnutí, v nichž se věnoval otázce existence epidemie onemocnění COVID-19, jeho nebezpečnosti, smrtnosti a souvisejícímu zatížení zdravotnických zařízení.

[42] Konkrétně lze citovat body 36 a 37 rozsudku ze dne 20. 5. 2021, č. j. 10 Ao 1/2021-148, ve kterých NSS konstatoval, že „*nebyl důvod provádět dokazování směrem ke zjištění nebezpečnosti nemoci COVID-19, kterou navrhovatelka v části podání zlehčovala tím, že se svou*

pokračování

nebezpečností neliší od běžné chřipky. Nebylo třeba dokazovat ani smrtelnost a podobné údaje spojené s chorobou COVID-19, neboť nebezpečí spojená s touto nemocí považuje soud za notorietu. Je všeobecně známo, a není třeba prokazovat, že za poslední rok v souvislosti s touto nemocí zemřelo více než 30 tisíc občanů a na počátku roku 2021 se české nemocnice přiblížily kolapsu. Pro nynější řízení nebylo tudíž třeba zjišťovat přesnou míru smrtelnosti spojenou s COVIDem, ani provádět nějaká komplikovaná srovnání s běžnou chřipkou či rakovinou. Proto při jednání předseda senátu vysvětlil zástupci navrhovatelky, že nebude provedena ani sada důkazů, která měla prokazovat nebezpečí nemoci COVID a postupy českých orgánů při jiných pandemiích (...) Soud neprovedl k důkazu ani novinové články, které (na základě anonymních zdrojů) hodnotí údajně chaotické přijímání opatření obecné povahy na Ministerstvu zdravotnictví. Soud zdůrazňuje, že v nynějším rozsudku hodnotí zákonnost jednoho konkrétního zde napadeného opatření, mj. i z toho hlediska, zda je opatření dostatečně odůvodněno.“ Navrhovatel se tedy mýlí, když uvádí, že se otázkou existence epidemie onemocnění COVID-19 nezabýval žádný soud v ČR, jelikož se jí prokazatelně zabýval NSS.

[43] Devátý senát se s posouzením desátého senátu zcela ztotožňuje. Z toho důvodu neshledal za potřebné srovnávat epidemii onemocnění COVID-19 s epidemií onemocnění spalniček, jak požadoval navrhovatel. Neshledal důvod ani k dokazování navrhovatelem předloženými články časopisu Reflex. Ohledně těchto článků odkazuje na rozsudek ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 Ao 22/2021-183, č. 4283/2022 Sb. NSS, ve kterém konstatoval, že články na zpravodajských webech nelze považovat za relevantní podklady schopné zpochybnit odbornou povahu odpůrcem vyslovených závěrů.

[44] Nejvyšší správní soud též považuje za vhodné poukázat na judikaturu, ve které provedl přezkum obsahově podobných mimořádných opatření, která předcházela nyní napadenému opatření (např. rozsudek ze dne 19. 8. 2021, č. j. 1 Ao 11/2021-198, ze dne 2. 9. 2021, č. j. 9 Ao 13/2021-36, nebo ze dne 28. 1. 2022, č. j. 8 Ao 29/2021-98, č. 4312/2022 Sb. NSS), přičemž žádný z těchto rozsudků mimořádné opatření nezrušil či nevyslovil jeho nezákonnost z důvodu, že by nebylo vydáno v situaci probíhající nebo hrozící epidemie onemocnění COVID-19, ačkoliv existence epidemie či její hrozba je podmínkou pro vydání přezkoumávaného druhu opatření podle pandemického zákona.

[45] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného neshledal důvod se odchýlit od závěrů přijatých ve svých dřívějších rozhodnutích, která konstantně dospívala k závěru, že na území ČR v době vydání mimořádného opatření existovala epidemie onemocnění COVID-19 nebo alespoň hrozil její vznik. Neshledal proto důvodnou námitku ohledně nenaplnění podmínky pro využití pandemického zákona spočívající v neexistenci epidemie či hrozby jejího vzniku na území ČR. Jelikož je daná podmínka pro vydávání mimořádných opatření splněna, nepovažoval z hlediska procesní ekonomie za nutné vypořádat se s každou dílčí námitkou, kterou se navrhovatel snažil zpochybnit její existenci či hrozbu jejího vzniku. Odpůrce tedy mohl vydat mimořádné opatření jako takové.

IV. e) Diskriminace neočkovaných osob a ostatní námitky

[46] Další navrhovatelova námitka směřuje proti bezdůvodné diskriminaci osob, které nesplňují žádnou z podmínek čl. I. bodu 16 mimořádného opatření. NSS se při přezkumu mimořádných opatření odpůrce opakovaně věnoval srovnávání různě vymezených kategorií

osob z hlediska úpravy ve větší či menší míře obdobné čl. I. bodu 16 nyní přezkoumávaného mimořádného opatření. Z těchto dřívějších rozhodnutí, především z rozsudku ze dne 2. 2. 2022, č. j. 8 Ao 2/2022-53, č. 4313/2022 Sb. NSS, vychází i nyní.

[47] Aby se NSS mohl věcně zabývat námitkou diskriminace, musí být postaveno najisto, zda je dáno (a odůvodněno) kritérium, na jehož základě odpůrce vyvozuje rozdílné postavení navrhovatele od postavení jiných osob. Existence takového kritéria a jeho dostatečné odůvodnění ze strany odpůrce (případně doplněné i v řízení před soudem) je předpokladem posouzení srovnatelnosti posuzovaných situací, zvláště pokud u nich není na první pohled zřejmé, že nejsou stejné (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2021, č. j. 6 Ao 21/2021-23, č. 4240/2021 Sb. NSS, a dříve uvedený rozsudek č. j. 9 Ao 13/2021-36).

[48] Jsou-li z hlediska napadeného mimořádného opatření dvě skupiny osob ve srovnatelném postavení, je namístě zabývat se dalšími kroky tzv. diskriminačního testu, jak jej NSS vyložil v bodech 49 a 50 rozsudku č. j. 8 Ao 22/2021-183. Je tedy třeba se ptát, zda je s osobami zacházeno rozdílným způsobem, zda je rozdílné zacházení dotčenému jednotlivci nebo skupině k tíži a zda rozdílné zacházení sleduje legitimní cíl, nebo je projevem libovůle. Pokud jde o nestejně zacházení s nestejnými skupinami, námitka diskriminace nemůže být důvodná.

[49] Posouzením možné diskriminace osob, které nesplňují žádnou z podmínek čl. I. bodu 16 přezkoumávaného mimořádného opatření, se NSS zabýval v rozsudku ze dne 3. 3. 2022, č. j. 9 Ao 41/2021-38. V jeho bodě 37 dospěl k závěru, že *„odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření a ve vyjádření k návrhu identifikoval kritéria, na jejichž základě stanovil rozdílným způsobem povinnosti osob očkovaných a neočkovaných. Ta jsou logická, srozumitelná a navrhovateli se nepodařilo je relevantním způsobem zpochybnit. Proto NSS shledal opodstatněným závěr odpůrce, že osoby očkované a neočkované nebyly ve srovnatelném postavení, a proto nestejně zacházení s nimi nemůže pojmově představovat nerovné zacházení.“* NSS neshledal důvod se v nyní projednávaném případě od závěru o nesrovnatelném postavení očkovaných a neočkovaných osob odchýlit a plně na něj odkazuje. Navrhovatel tak nemohl být diskriminován z důvodu, že nesplňuje žádnou z podmínek čl. I. bodu 16 mimořádného opatření. Z tohoto důvodu se NSS nezabýval dalšími výše uvedenými kroky testu diskriminace.

[50] K námitkám ohledně nesprávného postupu odpůrce během pandemie, který měl zapříčinit přetížení nemocnic či těžší průběh onemocnění u osob s onemocněním COVID-19, NSS odkazuje na bod 35 usnesení ze dne 4. 11. 2021, č. j. 2 Ao 15/2021-94, dle kterého *„úkolem soudu není posuzovat, zda by jinak nastavené opatření mohlo v tom či onom ohledu účinkovat lépe nebo vadit méně, to je prostor vyhrazený veřejné správě. Rolí soudu zůstává toliko zhodnotit, zda není napadené opatření z pohledu návrhových bodů nezákonné. Autonomní soudní hodnocení, zda jsou jiné, méně invazivní prostředky potlačování epidemie srovnatelně účinné, musí reflektovat institucionální limity soudního přezkumu mimořádných opatření. Použitelných nástrojů veřejné politiky a jejich kombinací je nepřehledné množství, jsou vzájemně provázané, jejich účinky nelze vždy spolehlivě předvídat, a proto je k takovému hodnocení nezbytně nutné přistupovat se zvýšenou mírou zdrženlivosti.“* Nejvyšší správní soud se proto může vyjádřit pouze k zákonnosti přezkoumávaného mimořádného opatření, nikoliv k celkovému postupu odpůrce při zvládání epidemie onemocnění COVID-19.

pokračování

[51] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného neshledal v projednávaném případě důvod k provedení dokazování o skutečnostech, jež navrhovatel činí spornými. Soudní přezkum v pandemických věcech neslouží k tomu, aby NSS domýšlel jiný možný postup při zvládání epidemie. Nebylo tudíž nutné, aby nechal zpracovat navrhovaný znalecký posudek ohledně průběhu léčby a následné hospitalizace osob hospitalizovaných s onemocněním COVID-19.

[52] Ohledně námitky irelevantnosti počtu pozitivně testovaných osob pro hodnocení epidemické situace NSS odkazuje na rozsudek ze dne 4. 3. 2022, č. j. 5 Ao 31/2021-34, ve kterém odmítl na základě obdobné námitky shodného navrhovatele polemizovat o tom, zda jsou počty pozitivních testů prokazujících výskyt onemocnění COVID-19 u testované osoby a počty hospitalizovaných pacientů v souvislosti s onemocněním COVID-19 vypovídajícím ukazatelem vývoje šíření koronaviru SARS-CoV2. NSS se ztotožňuje se závěrem uvedeným v bodě 26 daného rozsudku, že postup odpůrce nezpochybnila žádná uznávaná autorita v daném oboru, ba naopak – například doporučení ECDC z října 2021 vybízí k testování a jeho monitoringu napříč jednotlivými členskými státy, čímž je zdůrazněna jeho důležitost.

[53] Navrhovatel dále tvrdí, že odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření odkazuje na mezinárodní instituce, které nemohou rozhodovat o opatřeních přijímaných v ČR a nelze se s odkazem na ně zříci odpovědnosti za daná opatření. Odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření neuvádí, že by byl těmito doporučeními v rámci svého postupu vázán či že by se jakákoliv mezinárodní organizace podílela na rozhodování o konkrétních protiepidemických opatřeních v ČR. Doporučení mezinárodních organizací odpůrce užívá pouze ke shrnutí vědeckých poznatků ohledně epidemie onemocnění COVID-19 a k popisu aktuálního stavu v Evropě (doporučení ECDC). K doporučením ECDC NSS již v bodě 51 rozsudku č. j. 8 Ao 22/2021-183 uvedl, že tato organizace je odbornou autoritou, jejíž doporučení jsou pravidelně opřena o větší množství uznávaných vědeckých studií, a jejich závěry a doporučení lze proto zpravidla považovat za důvěryhodná. Po odpůrci nelze žádat, aby ignoroval vývoj celosvětové pandemie v okolních státech a studiemi doložené vědecké poznatky jen proto, že je nenechal zpracovat on sám. Takový postup by mohl zapříčinit opožděnou reakci na epidemickou situaci. Tím, že odpůrce vycházel z doporučení těchto organizací, též nijak neomezil suverenitu státu, jelikož to byla stále česká vláda a jednotlivá ministerstva, která rozhodují o konkrétních opatřeních zavedených na území ČR.

[54] K námitce uplatněné v podání nazvaném Doplnění návrhu ohledně toho, že změnové opatření zkrátilo dobu platnosti PCR a antigenních testů, NSS konstatuje, že důvody, které odpůrce k tomuto zkrácení vedly, uvedl na straně sedmé změnového opatření. Konkrétně uvedl následující: *„Zvyšující se přítomnost viru SARS-CoV2 v populaci postupně zvyšuje riziko kontaktu s nakaženou (infekční) osobou v každodenním životě jednotlivce. Cílem zkrácení platnosti předmětných testů je tak snížení pravděpodobnosti přítomnosti infekční osoby v situacích, při nichž je zvýšené riziko přenosu onemocnění covid-19 (místa s větší kumulací osob, úzký kontakt bez ochrany dýchací cest atp.), a proto je u nich stanovena povinnost testování s negativním výsledkem. Výrazně se tím omezí riziko šíření nákazy na další osoby při těchto činnostech. Zkrácení platnosti výsledku vyšetření významně snižuje riziko, že od vyšetření do samotného využití služby nebo účasti na dané aktivitě či akci dojde k případné nákaze nebo jejímu propuknutí, a osoba se tak stane infekční. Jinak řečeno, čím delší doba uplyne mezi provedením testu a návštěvou provozovny nebo akce, tím vyšší je riziko, že výsledek tohoto vyšetření nemusí*

odrážet aktuální stav u dané osoby, tedy že její negativita stále trvá. V této souvislosti stojí za zmínku konstatovat, že nově nastavenou platnost výsledku testů uplatňuje většina evropských zemí.“ Na stejné straně změnového opatření odpůrce vysvětlil, co ho vedlo k rozdílně stanovené době platnosti PCR a antigenních testů.

[55] Změna doby platnosti PCR a antigenních testů byla dle výše uvedeného provázána se zvyšujícím se rizikem setkání s infekční osobou, jelikož v době vydání změnového opatření docházelo ke zvýšení počtu případů nově diagnostikovaných osob s onemocněním COVID-19, které odpůrce popsal ve zhodnocení aktuální epidemické situace a které doložil zprávou Státního zdravotního ústavu. Zároveň je provázána i s mírně se zvyšujícím počtem hospitalizovaných pacientů včetně těch na jednotkách intenzivní péče. V odůvodnění změnového mimořádného opatření odpůrce vysvětlil i důvod rozlišování délky platnosti PCR testů a antigenních testů na základě jejich rozdílné citlivosti k detenci viru SARS-CoV2 (strana 7 změnového opatření), čímž napravil své pochybení, které mu NSS vyčítal v bodě 91 a násl. rozsudku ze dne 29. 6. 2021, č. j. 8 Ao 7/2021-44. Není proto pravdou, že by provedenou změnu odpůrce nijak nezdůvodnil. Dle rozsudku NSS ze dne 6. 1. 2022, č. j. 8 Ao 36/2021-79, musí mít odpůrcem zvolené řešení oporu v odůvodnění, a to alespoň v takové míře, že je pak bude možno v rámci případného soudního řízení rozvinout a v návaznosti na uplatněné námitky dovysvětlit. NSS dospěl k závěru, že ačkoliv je odůvodnění zkrácení doby platnosti jednotlivých testů ve změnovém opatření stručné, z něj plynoucí závěr o nutnosti zkrácení doby platnosti obou testů lze považovat za logický a přezkoumatelný. Daná námitka proto není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[56] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného v části týkající se čl. I. bodu 3 písm. a) odst. i), iii), iv) a vi) a části písm. b) mimořádného opatření návrh odmítl pro vyprázdnění předmětu řízení. Ve zbytku návrh zamítl jako nedůvodný.

[57] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první s. ř. s., podle které nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Navrhovatel napadl osm částí mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud návrh v části směřující proti čl. I. bodu 3 písm. a) odst. i), iii), iv), vi) a části písm. b) odmítl. Ve zbylé části návrh zamítl jako nedůvodný. Navrhovatel tak nebyl úspěšný. Odpůrce měl ve věci plný úspěch, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

[58] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož soud osobě zúčastněné na řízení v této věci žádné povinnosti neuložil, nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

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

V Brně dne 25. ledna 2024

JUDr. Pavel Molek

pokračování

předseda senátu