



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: **Bc. T. L.**, zast. Mgr. Ing. I. L., 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 5 písm. c) odrážky ii), bodu 8 písm. a) a b), bodu 9 písm. a) a b), bodu 13 písm. b) a c), bodu 14 písm. b), c) a d) a bodu 15,

t a k t o :

- I. Návrh týkající se čl. I bodu 2 písm. c), bodu 3 písm. b), bodu 5 písm. c) odrážky ii), bodu 8 písm. a) ve slovech „*splnění podmínek podle bodu I/15 se nevyžaduje v případě tělesné výchovy v rámci vzdělávání ve školách a školských zařízeních*“, bodu 8 písm. b), bodu 9 písm. b), bodu 13 písm. c) a bodu 14 písm. c) opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN, **se odmítá**.
- II. Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN, **bylo** v části týkající se čl. I bodu 8 písm. a) ve slovech „*nebo nesplňují, s výjimkou dětí do dovršení 12 let věku, podmínky stanovené v bodu I/15*“ **v rozporu se zákonem**.
- III. Návrh **se** ve zbývajících částech **zamítá**.
- IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

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 16. 1. 2022 domáhá zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN, a to v záhlaví uvedeném rozsahu. 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 „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.

[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. NSS, *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 na zrušení mimořádného opatření

[4] Navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci uvedl, že se před účinností mimořádného opatření věnoval obranné střelbě, účastnil se střeleckých kurzů a soutěží lidové obranné střelby, využíval kadeřnické služby, cvičil v posilovně, chodil do bazénu a do sauny, navštěvoval divadelní a filmová představení, věnoval se turistice, a občas si zašel posedět s příbuznými a přáteli do brněnských podniků. Rád by se vrátil k zavedenému způsobu života. Jedná se o vážný zásah do jeho života. Přestože mu je 26 let, jeho rozvoj

pokračování

nebyl ukončen. Má proto obavy z negativních důsledků mimořádného opatření na jeho osobní rozvoj. Není očkovaný a onemocnění covid-19 neprodělal.

[5] Namítá, že očkování chrání proti těžšímu průběhu nemoci. Nebrání však infekci očkovaného a přenosu viru na další osoby. Očkování nevede ke vzniku slizniční imunity, a tedy k vytvoření kolektivní imunity. Prodělání onemocnění vytváří komplexnější imunitu. Osoby pozitivně testované PCR testem nejsou z 90 % přenašeči viru. Tvrzení odpůrce, že očkované osoby přenášejí vir s malou pravděpodobností, že osoby prokazující se dokladem o tzv. bezinfekčnosti představují nízké riziko, že očkováním lze dosáhnout kolektivní imunity, že rizikem jsou zejména neočkované osoby, že je riziko nákazy u očkovaných osob několikanásobně nižší než u neočkovaných a že osoba po první dávce očkování přestává být efektivním přenašečem viru, jsou nepravdivá. Z podkladů mimořádného opatření tyto závěry nevyplývají. Podle dokumentu č. 14 nejsou dostatečné důkazy pro závěr o snížení rizika přenosu u očkovaných a u osob prodělávších onemocnění. Dokument č. 15 sice potvrzuje účinnost očkování proti přenosu viru na další osoby, avšak pochází z období před variantou viru delta. Podle dokumentu č. 24 má očkování ochranný účinek proti těžkému průběhu nemoci. Z hlediska přenosu má však sníženou účinnost. Dokument č. 27 potvrzuje význam očkování k zabránění hospitalizace. Novější studie naopak ukazují, že není podstatnější rozdíl mezi očkovanými a neočkovanými, pokud jde o riziko infekce a její přenos na další osoby (*Shedding of Infectious SARS-CoV-2 Despite Vaccination* z 6. 11. 2021 a *Nosocomial outbreak caused by the SARS-CoV-2 Delta variant in a highly vaccinated population, Israel, July 2021* z 30. 9. 2021).

[6] Cílem mimořádného opatření je vytlačení viru z populace. Pro většinu populace však vir nepředstavuje riziko. Cílem by proto mělo být zamezení těžkého průběhu nemoci a úmrtí u rizikových skupin, tj. u osob starších 60 let a trpících chronickými onemocněními. Nevysloveným cílem opatření pak je donutit lidi k očkování. Odpůrce rezignuje na předběžnou opatrnost u očkovaných osob. Ti představují obdobné riziko jako neočkované osoby. Zvolené prostředky nemohou sledovaných cílů dosáhnout. Klást rovnítko mezi osobami očkovanými a bezinfekčními je omyl. Přítomnost nakažených očkovaných osob v provozovnách vede k šíření epidemie. Odpůrce opomíjí prostředky, které by vedly k dosažení správného cíle, a to předhospitalizační péči a léky, které mohou zabránit zdravotním komplikacím. Nevyužívá se tak levná a účinná léčba na začátku onemocnění. Skutečnost, že očkované osoby nejsou více chráněny proti infekci než neočkované osoby a že obě skupiny mohou šířit infekci obdobným způsobem, je obecně známou skutečností. Odkazuje v této souvislosti na rozhovory s odborníky, případně na doplnění jejich vyjádření, na článek *Jabs do not reduce risk of passing Covid within household, study suggests* z 28. 10. 2021 a na odborné stanovisko MUDr. V. Č. z 8. 10. 2021. K důkazu také obecně navrhuje znalecký posudek znalce z oboru infekčního lékařství.

[7] Očkování a neočkování se ve vztahu k šíření nákazy nacházejí ve stejné situaci. Neočkování však v důsledku stanovených zákazů nemohou normálně žít. Je proto porušen čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“). Očkované osoby jsou favorizovány odpůrcem ve snaze donutit lidi k očkování. Bez legitimního důvodu s ním je nakládáno jako s občanem druhé kategorie. Důvodem pro odlišné zacházení s návrhovatelem nemůže být to, že by v případě nákazy mohl způsobit provozní a finanční zátěž zdravotního systému. Pokud by měly být postihovány pouze osoby neočkované z důvodu, že působí

zátěž zdravotního systému, byly by bez rozumného důvodu diskriminovány vůči jiným osobám, které způsobují stejnou nebo větší zátěž zdravotního systému z jiného důvodu. Na JIP často končí osoby trpící obezitou či cukrovkou, přestože jsou očkovány. Odpůrce nezajistil dostatečnou primární péči osobám postiženým těžším průběhem onemocnění covid-19. Náklady nepůsobí a vážné zdravotní problémy nemají neočkované osoby obecně. Naopak se týkají osob z rizikové skupiny bez ohledu na to, zda jsou nebo nejsou očkovány. Navrhovatel je mladý, sportuje a dodržuje zdravý životní styl. Nepředstavuje proto finanční riziko pro systém zdravotní péče. Mimořádné opatření diskriminuje navrhovatele i ve vztahu k osobám, které mohou prokázat svoji tzv. bezinfekčnost podle čl. I bodu 15 písm. a) mimořádného opatření. Tyto osoby jsou na tom z hlediska šíření viru stejně jako neočkovaní. Diskriminací neočkovaných je porušen i čl. 3 Listiny, a to na základě rozlišovacího znaku očkování/neočkování.

[8] Mimořádné opatření je nepřiměřené. Mimořádné opatření porušuje čl. 7 odst. 1 Listiny. Nikomu nelze vnutit zdravotní péči proti jeho vůli. Nucení k očkování prostřednictvím represí omezuje prostor svobodné volby. Porušuje rovněž právo na osobní svobodu podle čl. 8 Listiny. Postavení navrhovatele je totiž srovnatelné s postavením osoby odsouzené k trestu domácího vězení. Je zasaženo jeho právo na soukromý a rodinný život podle čl. 10 odst. 2 Listiny a svoboda pohybu podle čl. 14 odst. 1 Listiny. K zásahům do práv navrhovatele dochází i tím, že mimořádné opatření ukládá třetím osobám povinnost navrhovatele kontrolovat. Jeho práva jsou dotčena totalitními praktikami odpůrce.

III. Vyjádření odpůrce, replika navrhovatele a doplnění návrhu

[9] **Odpůrce** k návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že mimořádná opatření nařizuje na základě dostupných znalostí. Preferuje ochranu života a zdraví osob při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. U očkovaných osob je zásadním způsobem snížena možnost nákazy a v případě, že se nakazí, tak je snížena možnost přenosu infekce na další osoby. Články z webových stránek nejsou odborné studie. Navrhovateli není přístup ke službám zakázán, nýbrž je podmíněn. Aby bylo možné uvažovat o diskriminaci, musely by se skupiny osob, s nimiž je zacházeno odlišně, nacházet ve stejném nebo srovnatelném postavení. U očkovaných osob třetí dávkou je riziko reinfekce nízké. V případě nakažení pak klesá riziko hospitalizace až o 90 %. Navrhovatel bere v potaz ochranu práv a zdraví druhých.

[10] **Navrhovatel** v replice uvedl, že mimořádné opatření nesleduje legitimní cíl. Není proto třeba zkoumat jeho přiměřenost. V době jeho vydání již existovaly informace o tom, že neexistuje zásadní rozdíl mezi očkovanými a neočkovanými. Odpůrce mimořádným opatřením popírá princip náležité opatrnosti. Návrh byl založen na tvrzené diskriminaci neočkovaných osob vůči osobám očkovaným. Porovnání osob očkovaných s osobami, které onemocnění prodělaly, proto není podstatné. Podklady předložené navrhovatelem jsou vhodné. Obsahují srozumitelně formulované závěry. Mimořádné opatření služby nepodmiňuje, nýbrž je zakazuje. K důkazu navrhl článek *Do jaké míry brání očkování proti SARS-CoV-2 šíření onemocnění?* z 25. 12. 2021 a záznam z odborné konference *Covid-19 dopad na jednotlivce a společnost v globalizovaném světě*.

pokračování

[11] V doplnění návrhu na zrušení mimořádného opatření namítl, že odpůrce nemohl stanovit povinnosti v čl. I bodu 3 písm. b), bodu 5 písm. c) odrážky ii), bodu 8 písm. a) a b) mimořádného opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví a ani podle pandemického zákona. Mimořádné opatření tak je v této části nicotné. Neuplatní se proto § 101b odst. 2 s. ř. s. Na rozdíl od rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb* navrhovatel tvrdí, že skutková tvrzení odpůrce v mimořádném opatření nejsou pravdivá. Závěr soudu ohledně diskriminace by proto měl být opačný. Jde-li o riziko nakažení a dalšího šíření infekce, z analýzy dat Ústavu zdravotnických informací a statistiky za období od 1. 10. do 28. 12. 2021 vyplývá, že se množství nakažených očkovaných osob zvyšovalo postupně z 20 % až téměř na 50 %. Na začátku sledovaného období bylo nakažených neočkovaných 3,87 krát více než osob očkovaných. Na konci sledovaného období byl tento poměr pouze 1,26. Dne 28. 12. 2021 bylo plně očkováno 42,7 % obyvatel ČR. Jejich podíl na celkovém počtu pozitivně testovaných v ten samý den byl 41,6 %. Pokud by existoval odpůrcem tvrzený ochranný efekt očkování a pokud by neočkovaní měli větší šanci se nakazit, tak by očkovaní měli mít v počtu nakažených výrazně menší zastoupení, než je jejich zastoupení v populaci. Navrhovatel dále odkazuje na data z ledna 2022. Pokud efekt ochrany očkování proti nakažení někdy existoval, tak se během velmi krátké doby vytratil. Mezi očkovanými a neočkovanými proto v možnosti nakažení není zásadní rozdíl.

[12] Co se týče většího rizika těžkého průběhu onemocnění a zvýšeného zatížení zdravotního systému, všechny neočkované osoby nepředstavují možnou zátěž zdravotního systému. Riziko těžkého průběhu onemocnění se neodvíjí od očkování, nýbrž od zdravotních komplikací dané osoby. S rostoucím věkem se zvyšuje pravděpodobnost, že člověk bude trpět zdravotními potížemi. Odpůrce proto měl zakázat využívání služeb a společenský život především osobám, které mají uvedené zdravotní komplikace. Ve sledovaném období se nakazilo celkem 42 328 osob ve věkové skupině 25-29 let. Z tohoto počtu nakažených bylo hospitalizováno 545 osob, což představuje 1,29 %. Na JIP bylo ošetřováno 30 osob z této věkové skupiny, to je 0,07 % z nakažených. Osoby ve věku 25-29 let, kterou je i navrhovatel, proto při nákaze nepředstavují zátěž pro zdravotní systém. Byla zanedbávána primární péče o nemocné. To lze přičíst odpůrci. V této souvislosti odkázal na graf hospitalizovaných osob a osob na JIP v tomto období.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 10. 3. 2022, čj. 8 Ao 6/2022-49, přerušil řízení do rozhodnutí rozšířeného senátu o věci předložené devátým senátem usnesením ze dne 18. 1. 2022, čj. 9 Ao 37/2021-43. Konkrétně šlo o otázku, zda vadu spočívající v nedostatku zákonné opory pro vydání mimořádného opatření odpůrce má soud posuzovat pouze k námitce navrhovatele v rámci tzv. čtvrtého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, nebo i z úřední povinnosti v rámci jeho druhého kroku. Rozšířený senát o této otázce rozhodl usnesením ze dne 12. 12. 2023, čj. 9 Ao 37/2021-57 (blíže část IV.4.A tohoto usnesení níže). Nejvyšší správní soud proto usnesením ze dne 18. 12. 2023, čj. 8 Ao 6/2022-51, rozhodl tak, že se v řízení pokračuje, a dal možnost účastníkům vyjádřit se k závěrům rozšířeného senátu. Účastníci této možnosti nevyužili.

IV.1 Odpadnutí části předmětu řízení

[14] Nejvyšší správní soud rozsudkem *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb* zrušil napadené mimořádné opatření mj. v části čl. I bodu 3 písm. b) v rozsudku uvedených slovech. Rozsudkem ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 Ao 7/2022-132, *aplikace čTečka*, Nejvyšší správní soud deklaroval nezákonnost mj. čl. I bodu 2 písm. c), bodu 8 písm. b), bodu 9 písm. b), bodu 13 písm. c) a bodu 14 písm. c) mimořádného opatření. Tyto části mimořádného opatření nyní napadá i navrhovatel.

[15] Nejvyšší správní soud podle § 103 o. s. ř. 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). Jednou z podmínek řízení je mj. existence předmětu řízení. Odpadnutí předmětu řízení je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro který soud návrh usnesením odmítne [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Pokud je vedeno řízení o zrušení opatření obecné povahy, pak k odpadnutí předmětu řízení může dojít tím, že správní soud v jiném řízení zruší návrhem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část (§ 101d odst. 2 s. ř. s.), nebo jestliže rozhodne o tom, že bylo vydáno v rozporu se zákonem (§ 13 odst. 4 pandemického zákona). Zrušení nebo deklarace nezákonnosti opatření obecné povahy nebo jeho části soudem má totiž účinky *erga omnes* (vůči všem). Ačkoliv se totiž jedná o správní akt konkrétní co do předmětu, okruh jeho adresátů je vymezen obecně. Chybějící předmět řízení v důsledku zrušení nebo deklarace nezákonnosti návrhem napadeného mimořádného opatření nebo jeho části soudem proto představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, který vede k odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 27. 4. 2021, čj. 6 Ao 10/2021-35, č. 4198/2021 Sb. NSS, a ze dne 11. 6. 2021, čj. 8 Ao 9/2021-43, č. 4220/2021 Sb. NSS).

[16] Soud proto návrh v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, a to v části týkající se čl. I bodu 2 písm. c), bodu 3 písm. b), bodu 8 písm. b), bodu 9 písm. b), bodu 13 písm. c) a bodu 14 písm. c) mimořádného opatření.

IV.2 Aktivní procesní legitimace navrhovatele

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

[18] 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.*

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

pokračování

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

[20] Nejvyšší správní soud dříve dovozoval, že je zároveň nutné, aby měla napadená regulace přímý a nezprostředkovaný 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. Dospěl totiž 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).

[21] Navrhovatel v návrhu ke své aktivní procesní legitimaci uvedl, že se před účinností mimořádného opatření věnoval obranné střelbě, účastnil se střeleckých kurzů a soutěží lidové obranné střelby, využíval kadeřnické služby, cvičil v posilovně, chodil do bazénu a do sauny, navštěvoval divadelní a filmová představení, věnoval se turistice, a občas si zašel posedět s příbuznými a přáteli do brněnských podniků. Rád by se vrátil k zavedenému způsobu života, ale mimořádné opatření mu to neumožňuje. Jedná se o vážný zásah do jeho života. Není očkován a onemocnění covid-19 neprodělal.

[22] Z výše uvedeného tak vyplývá, že navrhovatel dovozuje svou aktivní procesní legitimaci konkrétně z toho, že mu jako osobě neočkované proti onemocnění covid-19, která současně toto onemocnění neprodělala, bylo zakázáno využívat kadeřnické služby, vstoupit do prostor posilovny, umělého koupaliště a sauny, účastnit se jako divák filmových a divadelních představení a jako sportovec střeleckých kurzů a soutěží lidové obranné střelby. Navrhovatel tvrdí, že před vydáním napadeného mimořádného opatření tyto služby využíval a činnosti vykonával. Jde o služby a činnosti běžně využívané a prováděné nejširší veřejností. Není proto dán žádný důvod, aby soud těmto tvrzením bez dalšího nevěřil (bod 24 *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*). Navrhovatel zároveň doložil účast na střeleckém kurzu a soutěži obranné střelby a rezervaci střelnice v minulosti. Soud proto nemá pochybnosti o tom, že se sportovní střelbě skutečně věnuje. Pravidla vyplývající z čl. I bodu 2 písm. b), bodu 8 písm. a), bodu 9 písm. a), bodu 13 písm. b) a bodu 14 písm. b) a d) mimořádného opatření ve spojení s podmínkami prokázání *tzv. bezinfekčnosti* podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření navrhovateli zakazovala využívat a provádět výše zmíněné služby a činnosti, které před vydáním napadeného mimořádného opatření běžně využíval a prováděl. Navrhovatel tak ve vztahu k těmto ustanovením mimořádného opatření konsekventně a logicky tvrdí konkrétní dotčení na svých subjektivních právech. V této souvislosti není rozhodné, že účast na akcích podle čl. I bodu 13 písm. b) a bodu 14 písm. d) mimořádného opatření je umožněna i osobám nesplňujícím podmínky čl. I bodu 15 mimořádného opatření, jde-li o skupinu do 20 osob. Lze totiž jen stěží z pozice diváka či účastníka sportovní přípravy nebo utkání ovlivnit, kolik osob organizátor na akci vpustí nebo kolik osob se organizované sportovní přípravy nebo utkání zúčastní (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2022, čj. 8 Ao 9/2022-101, bod 33).

[23] Navrhovatel proto má aktivní procesní legitimaci k napadení čl. I bodu 2 písm. b), bodu 8 písm. a), bodu 9 písm. a), bodu 13 písm. b) a bodu 14 písm. b) a d) mimořádného opatření, a to v rozsahu slov uvedených v návrhu.

[24] Navrhovatel však není aktivně procesně legitimován k napadení čl. I bodu 8 písm. a) mimořádného opatření v části, dle které se splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 nevyžaduje v případě tělesné výchovy v rámci vzdělávání ve školách a školských zařízeních. Netvrdí totiž, jak se dotýká jeho právní sféry to, že při tělesné výchově není třeba prokazovat podmínky tzv. bezinfekčnosti.

[25] Pokud jde o čl. I bod 15 mimořádného opatření, navrhovatel namítá, že je jako neočkovaný diskriminován tím, že mu nebylo umožněno využívat a provádět služby a činnosti regulované mimořádným opatřením, přestože očkovaným osobám to umožněno bylo. Protože navrhovatel tvrdí, že patří do skupiny osob, která měla být opatřením diskriminována, je k podání návrhu na zrušení tohoto bodu rovněž legitimován (bod 25 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2021, čj. 6 Ao 21/2021-23, *uznávání protilátek I*, bod 9, nebo ze dne 2. 9. 2021, čj. 9 Ao 13/2021-36, *uznávání protilátek II*, bod 9).

[26] Navrhovatel se dále domáhá zrušení čl. I bodu 5 písm. c) odrážky ii) mimořádného opatření. Netvrdí však, jakým způsobem se regulace stánkového prodeje dotýkala jeho právní sféry, respektive jaké stánky, tržiště nebo mobilní provozovny nemohl navštěvovat. Netvrdí ani, že by je před vydáním napadeného mimořádného opatření běžně využíval. Soud proto neshledal aktivní procesní legitimaci navrhovatele k napadení této části mimořádného opatření. Navrhovatel ji totiž ve výsledku pouze zcela formálně zahrnul do návrhového petitu, aniž by k ní uvedl jakoukoliv argumentaci stran své aktivní procesní legitimace (usnesení NSS ze dne 17. 9. 2021, čj. 8 Ao 23/2021-51, bod 8). V této části tak je namísto návrh odmítnout jako podaný osobou zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. To platí i pro návrh v části týkající se čl. I bodu 8 písm. a) mimořádného opatření ve slovech „*splnění podmínek podle bodu I/15 se nevyžaduje v případě tělesné výchovy v rámci vzdělávání ve školách a školských zařízeních*“ (bod [24] výše).

[27] Nejvyšší správní soud následně posoudil návrh v rozsahu, ve kterém je navrhovatel aktivně procesně legitimován, a dospěl k závěru, že je důvodný v části týkající se čl. I bodu 8 písm. a) mimořádného opatření.

IV.3 K tvrzené diskriminaci a postavení neočkovaných osob

[28] Nejvyšší správní soud považuje předně za podstatné, že navrhovatel dle svého tvrzení onemocněl covid-19 neprodělal a není proti němu očkovan. Není-li navrhovatel v postavení osoby, která onemocněla prokazatelně prodělala, pak se nijak nedotýká jeho právní sféry to, že prodělání onemocnění vytváří komplexnější imunitu než očkování a že osoby, které prodělaly onemocnění bezpříznakově a byly testovány PCR testem, nejsou z 90 % přenašeči viru. Soud se proto těmito námitkami pro nadbytečnost nezabýval (bod 54 rozsudku *uznávání protilátek V* a usnesení NSS ze dne 30. 3. 2023, čj. 8 Ao 10/2022-111, bod 19). Pro přezkum mimořádného opatření současně není podstatné ani to, zda byla pacientům s onemocněním covid-19 poskytnuta dostatečná primární péče či nikoliv.

pokračování

Předmětem nyní napadeného mimořádného opatření byla totiž regulace podmínek pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor nebo pro účast na hromadných akcích nebo na jiných činnostech, nikoliv způsob a kvalita poskytování primární péče osobám s onemocněním covid-19 (bod 31 usnesení sp. zn. 8 Ao 10/2022). Soud se proto ani nezabýval grafy o počtu hospitalizovaných osob dle vážnosti zdravotního stavu, které navrhovatel v této souvislosti doložil.

[29] Navrhovatel zejména namítá, že očkováním nelze dosáhnout kolektivní imunity a že se očkované osoby mohou nakazit onemocněním covid-19 a být nositeli a šířiteli viru stejně jako neočkované osoby. Nejvyšší správní soud přisvědčuje navrhovateli, že očkované osoby se mohou tímto onemocněním nakazit a infekci dále šířit. Odpůrce však vyšel z předpokladu, který byl ve věci sp. zn. 8 Ao 9/2022 předmětem podrobného dokazování, že v případě nákazy jsou očkované osoby pro své okolí méně nebezpečné než osoby neočkované, neboť ty vylučují vir po delší dobu (bod 93 rozsudku sp. zn. 8 Ao 9/2022). Tento předpoklad však navrhovatel nijak nespornuje. Pouze obecně odkazuje na studie *Shedding of Infectious SARS-CoV-2 Despite Vaccination* z 6. 11. 2021 a *Nosocomial outbreak caused by the SARS-CoV-2 Delta variant in a highly vaccinated population, Israel, July 2021* z 30. 9. 2021. Netvrdí však, že by z těchto studií plynulo, že se doba vylučování viru u očkovaných a neočkovaných osob neliší. Soud se jimi proto nezabýval. Není totiž sporu o tom, že i očkované osoby se mohou nakazit a infekci dále šířit. Navrhovatel však tyto studie zmiňuje pouze v této souvislosti (bod 26 usnesení sp. zn. 8 Ao 10/2022). Ze stejného důvodu se soud nezabýval doloženými grafy o růstu počtu nakažených mezi očkovanými.

[30] Jde-li o vyjádření různých odborníků v médiích, publicistický článek a odborné stanovisko, které navrhovatel navrhl k důkazu, Nejvyšší správní soud se jimi také nezabýval. Nejde totiž o podklady, které by obsahem i formou dosahovaly či mohly dosahovat takové odborné úrovně, že by byly s to vyvrátit podklady, z nichž vyšel odpůrce (rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2021, čj. 8 Ao 22/2021-183, *uznávání protilátek III*, bod 36). Odpůrce totiž opřel mimořádné opatření o vědecké studie a o v dané době obecně přijímaná doporučení a zprávy mezinárodně uznávaných autorit (například CDC či FDA). Navrhovatel naopak předložil toliko odborné stanovisko jednoho lékaře, publicistické články zveřejněné na webu theguardian.com a smis-lab.cz a rozhovory zveřejněné na webu parlamentnilisty.cz, seznamzpravy.cz, theguardian.com, novinky.cz, youtube.com, cnn.iprima.cz a svedomi-naroda.cz. Zjevně se tak nejedná o srovnatelné podklady, které by byly schopné vyvrátit odborná východiska odpůrce. I pokud navrhoval případné doplnění odborných vyjádření od autorů těchto článků, těžko by je šlo považovat za odborníky srovnatelné s mezinárodně renomovanými odbornými ústavy a agenturami. Kromě toho platí, že by tyto osoby navíc musely být schopny jednoznačně vyvrátit správnost závěrů odborných studií použitých odpůrce. Platí totiž, že v otázkách, kde vědecká debata prodělává bouřlivý vývoj, postačí, že odpůrce ukáže, že mimořádné opatření má solidní vědeckou podporu. Pokud nejsou vědecké poznatky ustálené nebo se vědecké názory výrazně různí, pak je na odpůrci, který z obdobně relevantních vědeckých poznatků a názorů zvolí. I pokud by se soud domníval, že by se on sám přikláněl k jinému možnému řešení, nepřísluší mu, aby do této odborné úvahy odpůrce vstupoval (bod 36 rozsudku *uznávání protilátek III*). Nadto navrhovatel opět netvrdí, že by z názoru oponentních odborníků mělo plynout, že se doba vylučování viru u očkovaných a neočkovaných osob neliší. Soud proto neshledal důvod, proč by si měl od tvrzených odborníků vyžádat

doplnění jejich vyjádření, jak navrhuje navrhovatel. Soud si ani nevyžádal znalecký posudek znalce z oboru infekčního lékařství navržený navrhovatelem. Ten totiž netvrdí, jaké skutečnosti by jím měly být prokázány, respektive k posouzení jakých konkrétních skutečností je třeba odborných znalostí.

[31] Soud nesouhlasí s navrhovatelem, že cílem mimořádného opatření bylo vytlačení viru z populace. Jak již uvedl v bodě 51 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, primárním cílem mimořádného opatření bylo „*okamžité snížení kontaktů v populaci, aby se zabránilo vysokému nárůstu nově nakažených variantou omikron ve spojení s probíhajícím přenosem varianty delta a aby byla zátěž zdravotnického systému zvladatelná. Omezení se proto týká situací a míst, kde je míra rizika přenosu viru objektivně vyšší (např. restaurace a hotely). Osoby neočkované a osoby, které neprodělaly onemocnění v poslední době, jsou pro dosažení tohoto cíle nejvíce rizikové, protože pro chybějící imunitu se mohou snadněji nakazit a mít závažnější průběh a současně mohou nakazit větší počet osob (virus totiž není utlumen včasnou imunitní reakcí). Zavedená plošná protiepidemická opatření proto zejména spočívají v omezení setkávání těchto z hlediska epidemie nejvíce zranitelných osob, přičemž mají do značné míry preventivní charakter, neboť mají zabránit přehlcení zdravotnického systému.*“ Cílem mimořádného opatření byla jak ochrana nejvíce zranitelných osob, tak ale zejména zdravotního systému jako celku s ohledem na nastupující variantu omikron (bod 84 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb* a bod 51 rozsudku 8 Ao 9/2022). Tento cíl byl legitimní a přípustný podle pandemického zákona (bod 85 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*). Je v souladu se zásadou předběžné opatrnosti, pokud odpůrce volí určitou cestu boje s virem, je-li rozumná pravděpodobnost, že tato cesta může být efektivní. Není úkolem soudu hodnotit, zda šlo o nejlepší možnou cestu (rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2021, čj. 10 Ao 1/2021-148, bod 76). Z hlediska zákonnosti mimořádného opatření je proto nerozhodné, že podle navrhovatele měl odpůrce správně sledovat za cíl ochranu osob starších 60 let a trpících chronickými onemocněními. Nadto tato skupina osob byla mj. prostřednictvím mimořádného opatření chráněna.

[32] Omezení neočkovaných osob bez prodělaného onemocnění bylo nástrojem způsobilým k dosažení tohoto cíle. Zamezení kontaktu těchto osob na místech a v situacích, kde je objektivně vyšší míra rizika přenosu viru, totiž přispívalo jednak k tomu, aby se zmenšilo riziko přenosu onemocnění v populaci, jednak k tomu, aby se tyto osoby nenakazily. Tím byl zprostředkovaně chráněn zdravotní systém. V případě úspěšného omezení šíření viru v rizikové populaci hrozilo totiž menší zatížení množstvím případů závažného průběhu onemocnění (bod 86 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*). Na tomto závěru nemění nic skutečnost, že i osoby očkované mohou onemocnění šířit dál. Rozhodné totiž je, že tyto osoby byly v případě nákazy s větší pravděpodobností chráněny před závažným průběhem onemocnění. Představovaly proto pro zdravotní systém z hlediska zahlcení menší nebezpečí než osoby neočkované (bod 119 rozsudku sp. zn. 8 Ao 9/2022). Tento závěr nevylučuje to, že v nemocnicích mohly skončit očkované osoby s různými komorbiditami. Odpůrce totiž vyšel z předpokladu, který byl rovněž předmětem dokazování ve věci sp. zn. 8 Ao 9/2022, že očkované osoby mají nižší riziko závažného průběhu onemocnění (bod 54 a část IV.6 rozsudku sp. zn. 8 Ao 9/2022). Nepředpokládal tak, že očkované osoby nikdy v nemocnicích skončit nemohou.

pokračování

[33] Navrhovatel v této souvislosti namítá, že odpůrce mimořádným opatřením nutí neočkované osoby k očkování. Tato námitka není důvodná. V době vydání napadeného mimořádného opatření bylo očkování proti onemocnění covid-19 pro většinu obyvatelstva dobrovolné. Pouze určitým skupinám osob byla v této době stanovena vyhláškou č. 466/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů, povinnost podrobit se očkování proti onemocnění covid-19 do 28. 2. 2022. Tato vyhláška však není předmětem přezkumu v nyní projednávané věci a ani s ní jinak nesouvisí. Z odůvodnění mimořádného opatření současně nevyplývá, že by jeho cílem mělo být nepřímé donucení neočkovaných osob k očkování stanovením určitých zákazů a omezení. (bod 84 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*). Z pohledu přezkumu nyní napadeného mimořádného opatření tak bylo zcela na navrhovateli, zda se nechá očkovat či nikoliv. To, že někdo mohl být motivován se nechat očkovat i tím, aby mohl využívat regulované služby, pak není podstatné. Odpůrce totiž omezil neočkované osoby, které onemocnění covid-19 neprodělaly, z jiného důvodu než k donucení k očkování, a to pro objektivní rozdíl mezi očkovanými a neočkovanými. Tento důvod odpůrce v mimořádném opatření uvedl a opřel jej o odborné podklady (bod 93 rozsudku sp. zn. 8 Ao 9/2022). Nebylo tak porušeno právo navrhovatele na nedotknutelnost osoby podle čl. 7 odst. 1 Listiny.

[34] Navrhovatel dále namítá, že byl mimořádným opatřením diskriminován oproti očkováným, kteří se z hlediska šíření nemoci nacházejí ve stejné situaci jako neočkovaní. Bylo tak zasaženo do jeho práva na rovné postavení podle čl. 1 Listiny.

[35] Nejvyšší správní soud již v rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, dospěl k závěru, že se neočkované osoby bez prodělaného onemocnění nenacházejí ve srovnatelném postavení s očkovanými osobami. Konkrétně v bodě 78 tohoto rozsudku uvedl, že „obecně tedy bylo možné uvažovat o srovnatelném postavení osob, které by se prokázaly PCR testem. Neočkované osoby bez prodělaného onemocnění se však i v případě podrobení se PCR testu ve srovnatelném postavení nenachází. Je tomu tak z důvodu zvýšené pravděpodobnosti nákazy při styku s infekční osobou, možného závažnějšího průběhu onemocnění a zvýšené nakažlivosti pro své okolí. Z těchto důvodů jim není umožněno provádět činnosti a využívat služby, které jsou mimořádným opatřením regulovány. S ohledem na cíl mimořádného opatření totiž představují pro boj s epidemií a jejími následky zvýšené riziko, a to zejména pro zdravotní systém. Jestliže se neočkované osoby ve srovnatelném postavení nenachází, nejsou diskriminovány tím, že jim čl. I bodu 15 mimořádného opatření neumožňuje prokázat *tzv. bezinfekčnost prostřednictvím negativního výsledku PCR testu, a tedy provádět činnosti a využívat služby regulované mimořádným opatřením.*“ Tyto závěry jsou plně přenositelné i na nyní projednávanou věc. Navrhovatel totiž nevyvrátil východisko odpůrce, že neočkované osoby mohou mít závažnější průběh onemocnění a že mohou být při nákaze více nakažlivé pro své okolí (zejména z hlediska doby, po kterou mohou vir šířit – bod [29] výše). Neočkované osoby se proto z těchto důvodů nenachází ve srovnatelném postavení s očkovanými osobami (bod 109 rozsudku sp. zn. 8 Ao 9/2022). Nebylo proto porušeno právo navrhovatele na rovné postavení podle čl. 1 Listiny. To, že je navrhovatel v méně ohrožené věkové skupině a že je zdravý, nevylučuje, že v případě nákazy mohl být pro své okolí nakažlivý více než osoby očkované. Není proto rozhodné, zda mohl představovat menší riziko pro zátěž zdravotního systému. Obstojí totiž předpoklad odpůrce, že v případě nákazy mohl vir šířit po delší dobu než osoby očkované.

Soud se proto nezabýval předloženými grafy o počtu hospitalizovaných osob a na JIP dle jednotlivých věkových skupin.

[36] Navrhovatel se cítí být diskriminován i vůči osobám, které mohou prokázat svoji tzv. bezinfekčnost negativním výsledkem PCR testu podle čl. I bodu 15 písm. a) mimořádného opatření (bod [2] výše). Namítá, že tyto osoby přenášejí vir stejně jako neočkovaní. Jde-li o osoby tzv. rozočkované, Nejvyšší správní soud již v rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb* odmítl závěr odpůrce, podle kterého „jedinec, který zahájil vakcinaci, tím proklamuje svůj zodpovědný postoj vůči ochraně sebe sama i ochraně společnosti, což opravňuje zvýhodnění v plánovaném systému omezení“. Nelze totiž nutit občany k očkování proti onemocnění covid-19 tím, že neočkované osoby odpůrce mimořádným opatřením vyloučí z možnosti provádět určité činnosti a využívat služby, které za normálního běhu věcí spadají do rámce běžného života (body 81 a 82 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*). Podstatné však je, že odpůrce v mimořádném opatření uvedl i hajitelné odborné důvody pro odlišný přístup k rozočkovaným osobám. K těm Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 8 Ao 9/2022 uvedl, že „z odůvodnění mimořádného opatření vyplývá, že účinná ochrana očkování nastupuje již 10 až 14 dnů po očkování. Podle závěrů odpůrce lze proto předpokládat, že tzv. rozočkované osoby jsou již částečně chráněny, a to zejména před závažným průběhem onemocnění. Představují proto menší riziko pro zdravotní systém než osoby neočkované, které onemocnění neprodělaly.“ a že z podkladů odpůrce vyplývá, že „tzv. rozočkované osoby v případě nákazy onemocnění pravděpodobně méně šíří vir než neočkované osoby. Neočkované osoby se proto nenacházejí ve srovnatelném postavení s osobami tzv. rozočkovanými.“ (body 112 a 113 rozsudku sp. zn. 8 Ao 9/2022). Tato východiska navrhovatel relevantně nespornuje. Jde-li o osoby mladší 18 let a osoby se zdravotní kontraindikací k očkování, ty obecně mohou šířit vir jako neočkované osoby. Nejsou však ve srovnatelném postavení s dalšími neočkovanými osobami z jiného důvodu. Děti jsou zranitelnější a jejich tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální rozvoj je nesrovnatelný s rozvojem dospělého člověka. I relativně krátkodobé omezení určitých činností proto bude mít na ně zpravidla mnohem zásadnější dopady než na dospělého. Osoby mladší 18 let se navíc mohly nechat naočkovat později než zbytek populace (bod 115 rozsudku sp. zn. 8 Ao 9/2022). Tvrdí-li navrhovatel v této souvislosti, že jeho rozvoj není ukončen, Nejvyšší správní soud podotýká, že každý člověk se v průběhu života rozvíjí. U osob mladších 18 let je však tento rozvoj mnohem komplexnější, a probíhá během krátkého časového období. Navrhovatel tak nebyl ve srovnatelném postavení. Osoby s kontraindikací k očkování se pak nemohou nechat očkovat ze zdravotních důvodů. Jsou tak v odlišném postavení, než osoby neočkované, které dobrovolně nechtějí očkovat na základě svého svobodného rozhodnutí. Navrhovatel tento důvod relevantně nespornuje (bod 61 rozsudku *uznávání protilátek V*).

[37] Nejvyšší správní soud zároveň již v rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb* dospěl k závěru, že podmínky prokázání tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření nejsou založeny na zakázaných kritériích výslovně uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny. Tyto podmínky nezakládají samy o sobě ani jiné obdobné postavení osob ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny. Dobrovolné očkování nebo prodělání onemocnění totiž nepředstavují trvalý znak, vlastnost nebo osobnostní rys jednotlivce, který by bylo možné bez dalšího připodobnit ke kritériím v tomto článku výslovně uvedeným (body 30 *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*). To, že

pokračování

neočkované osoby, které onemocněly covid-19 neprodělaly, nemohou prokázat svoji tzv. bezinfekčnost podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření, proto porušení čl. 3 odst. 1 Listiny nepředstavuje (bod 105 rozsudku sp. zn. 8 Ao 9/2022). Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že navrhovatel nebyl mimořádným opatřením diskriminován.

IV.4 Přiměřenost mimořádného opatření

[38] Navrhovatel dále namítá, že je mimořádné opatření nepřiměřené a že zasahuje do jeho základních práv a svobod.

IV.4.A Regulace vnitřních sportovišť

[39] Navrhovatel v doplnění návrhu na zrušení mimořádného opatření namítl, že odpůrce nemohl stanovit povinnosti v čl. I bodu 8 písm. a) mimořádného opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví a ani podle pandemického zákona. Mimořádné opatření tak je v této části nicotné. Neuplatní se proto koncentrace řízení podle § 101b odst. 2 s. ř. s.

[40] Rozšířený senát NSS v usnesení sp. zn. 9 Ao 37/2021 dospěl k závěru, že nicotnost opatření obecné povahy obecně způsobují závažné a zjevné vady. Například pokud by opatření obecné povahy vydal správní orgán, který jej vydávat nemůže, nebo pokud by se týkalo jiného úseku veřejné správy, než na kterém daný orgán vykonává svou činnost. Otázka, zda správní orgán mohl v opatření obecné povahy stanovit určitou konkrétní podobu omezení práv dotčených osob, je zpravidla otázkou zákonnosti opatření obecné povahy, při jejímž zkoumání je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. Nejde o otázku nicotnosti ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. Výjimku představuje situace, pokud by například správní orgán do opatření obecné povahy, k jehož vydání je oprávněn, včlenil ustanovení, které by se svou povahou, ale zejména možnými dopady do právní sféry dotčených osob zcela zjevně vymykalo zákonem předpokládanému obsahu vydávaného opatření a jeho účelu.

[41] Odpůrce byl obecně oprávněn vydat mimořádné opatření podle § 2 pandemického zákona a § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví za účelem likvidace epidemie a nebezpečí jejího vzniku. Účelem opatření stanovených mimořádným opatřením zjevně byla likvidace epidemie. Mimořádné opatření se tak zcela zřetelně nevymykalo zákonem předpokládanému obsahu a účelu. To, zda odpůrce mohl stanovit povinnosti v čl. I bodu 8 písm. a) mimořádného opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví a pandemického zákona, tak představuje otázku zákonnosti mimořádného opatření (bod 64 usnesení sp. zn. 9 Ao 37/2021).

[42] Rozšířený senát však v usnesení sp. zn. 9 Ao 37/2021 současně dospěl k závěru, že pravidlo vázanosti rozsahem a důvody návrhu podle § 101d odst. 1 soudního řádu správního 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.

[43] Navrhovatel v návrhu namítl, že mimořádné opatření není přiměřené. Přiměřenost však lze zkoumat pouze tehdy, je-li možné vycházet z toho, že dané opatření by vůbec

někdy správní orgán přijmout mohl. Nejvyšší správní soud v rozsudku *aplikace čTečka* dospěl k závěru, že odpůrce nemohl regulovat vnitřní sportoviště [v dané věci šlo konkrétně o čl. I bod 8 písm. b) mimořádného opatření] podle zákona o ochraně veřejného zdraví a ani podle pandemického zákona. To vyvrací domněnku zákonnosti mimořádného opatření v části týkající se čl. I bodu 8 písm. a) mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud je proto povinen zohlednit tuto nezákonnost z úřední povinnosti, neboť případná nezákonnost znemožňuje zabývat se namítanou přiměřeností (body 66 až 68 usnesení sp. zn. 9 Ao 37/2021).

[44] Odpůrce stanovil regulaci vnitřních sportovišť podle čl. I bodu 8 písm. a) mimořádného opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví a podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona.

[45] 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, [...]*.

[46] 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.*

[47] Odpůrce nebyl oprávněn zakázat vstup do vnitřních sportovišť osobám, které nesplňují podmínky tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření, podle § 2 odst. 2 písm. i) pandemického zákona. Zákaz vstupu s ohledem na intenzitu zásahu do práv zákazníků totiž nepředstavuje tzv. bariérové opatření (bod 59 rozsudku *aplikace čTečka*).

[48] Odpůrce je obecně oprávněn regulovat vnitřní sportoviště podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, a to včetně stanovení povinností či zákazů zákazníkům. Mimořádné opatření omezující provoz vnitřních sportovišť by však bylo možné vydat podle tohoto ustanovení pouze tehdy, jestliže by jeho cílem bylo zakázat nebo omezit styk skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami. Není-li však ohniskem nákazy celá Česká republika, nelze bez dalšího předpokládat, že osobou podezřelou z nákazy je každý. Odpůrce v odůvodnění napadeného mimořádného opatření netvrdí, že by ohniskem nákazy byla v době vydání mimořádného opatření celá Česká republika. Nemohl proto 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. a) mimořádného opatření. Neprokázal totiž, že by osobou podezřelou z nákazy byl každý (body 61 a 62 rozsudku *aplikace čTečka*).

[49] Zmocnění pro regulaci vnitřních sportovišť nelze dovodit ani z jiných ustanovení. V tomto směru přicházel do úvahy již pouze § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona. Vnitřní sportoviště však nelze regulovat podle tohoto ustanovení, neboť se nejedná o obchodní či výrobní provozovny. Jde totiž o provozovny služeb svého druhu (bod 63 rozsudku *aplikace čTečka*).

[50] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že odpůrce nebyl oprávněn zakázat vstup do vnitřních sportovišť osobám, které nesplňují podmínky tzv. bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření, podle pandemického zákona ani podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Mimořádné opatření je proto v části čl. I bodu 8 písm. a) ve slovech „*nebo nesplňují, s výjimkou dětí do dovršení 12 let věku, podmínky stanovené v bodu I/15*“ nezákonné. Soud se proto nezabýval namítanou nepřiměřeností mimořádného opatření v této části.

IV.4.B K samotné přiměřenosti

[51] Nejvyšší správní soud se však mohl zabývat namítanou nepřiměřeností mimořádného opatření v části týkající se čl. I bodu 2 písm. b), bodu 9 písm. a), bodu 13 písm. b), bodu 14 písm. b) a d) a bodu 15. Ve vztahu k nim totiž platí, jak bylo rozvedeno shora, že nejde o nicotné části a zároveň ohledně nich nebyla vyvrácena domněnka zákonnosti.

[52] Nejvyšší správní soud se přiměřeností mimořádného opatření podrobně zabýval již v části IV. 5 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*. Mimořádné opatření sleduje legitimní cíl, přičemž omezení neočkovaných osob, které onemocnění covid-19 neprodělaly, představuje nástroj způsobilý k dosažení sledovaného cíle (body [31] a [32] výše). Současně neexistovaly jiné nástroje, které by do práv neočkovaných osob zasáhly méně intenzivně a cíle dosáhly se srovnatelným účinkem (bod 88 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb* a body 120 a 121 rozsudku sp. zn. 8 Ao 9/2022). Navrhovatel relevantně nezpochybnil, že očkování představuje účinný nástroj z hlediska omezení šíření viru, ale zejména ochrany před závažným průběhem onemocnění. Tím očkování přispívá k ochraně zdravotního systému před přetížením. Platí proto i nadále závěry rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, ve kterém soud v bodě 89 uvedl, že „*je proto logické, že odpůrce při zvažování toho, zda uzavřít provozovny nebo úplně znemožnit poskytování služeb, nebo zda omezit z jejich využívání pouze rizikové osoby, přistoupil na variantu, která má nižší ekonomické a společenské dopady a která je současně schopná ochránit systém zdravotní péče. Zvolil tedy omezení pouze těch osob, které pro chybějící očkování nebo imunitu z prodělané nemoci představují největší riziko, včetně toho, že vypustil nejméně ohroženou skupinu dětí do 12 let. Tento postup se soudu jeví v rovině obecnosti námitek navrhovatelky jako přiměřený za situace masivního šíření viru v populaci a souběhu dvou jeho variant. [...] Soud proto považuje s ohledem na tyto okolnosti za ještě přiměřené, že došlo oproti dřívějšímu stavu ke zpřísnění podmínek, za kterých je možné využívat některé služby a účastnit se některých akcí. Jestliže totiž existuje podle odpůrce relativně účinná ochrana proti těžkému průběhu onemocnění (byť není vyloučeno, že se jím člověk i přes očkování nakazí), není důvod k úplnému zavření provozoven a služeb, tak jak tomu bylo např. na jaře 2021. Naopak je namísto regulaci směřovat vůči těm osobám, které mohou být tímto onemocněním nejvíce ohroženy a mohou tak následně ohrozit zdravotní systém. Jednak tím dochází k minimalizaci zásahu do práv a právem chráněných zájmů provozovatelů podniků a služeb, jednak je tím dosaženo ochrany zdraví neočkovaných osob a fungování zdravotního systému jako celku.*“

[53] Jde-li o omezení stanovená mimořádným opatřením, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*využívání zmíněných služeb může pro určité skupiny osob patřit k běžnému způsobu života*

a trávení volného času. Nejedná se nicméně o nezbytné služby, bez kterých by nebylo možné na základní životní úrovni fungovat (oproti např. jízdě ve veřejné hromadné dopravě nebo nákupu potravin). Vyloučení z využívání těchto služeb sice může pro někoho představovat citelnou újmu, nepředstavuje však natolik intenzivní zásah jako případný úplný „lock down“ neočkovaných osob. Dokonce i některé z takto regulovaných služeb mohou tyto osoby nadále využívat, pokud jde o důležité důvody [...]. Jsou omezeny toliko ve využívání zbytných služeb, které jsou zpravidla spojeny s trávením volného času a které určitým způsobem přispívají k pohodlnějšímu životu. Tyto služby jsou navíc rizikové z pohledu epidemie, neboť při jejich využívání zpravidla nelze používat ochranné prostředky k zamezení šíření nákazy (např. respirátor), a současně jsou spojeny se setkáváním různých skupin osob (viz strana 17 odůvodnění mimořádného opatření). Méně epidemicky závažné činnosti nejsou podmínkami čl. I bodu 15 mimořádného opatření podmíněny [např. skupinové prohlídky galerií do 20 osob podle čl. 1 bodu 11 písm. b) mimořádného opatření, u kterých lze po celou dobu mít nasazený respirátor]. Mimořádné opatření je proto přiměřené rovněž z tohoto úhlu pohledu. Reguluje totiž přístup neočkovaných osob ke službám v rozsahu nezbytném pro dosažení sledovaného cíle. Zásah do práv a právem chráněných zájmů neočkovaných osob je tedy v obecné rovině přiměřený.“ (bod 90 rozsudku tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb). To, že byl navrhovatel mimořádným opatřením omezen ve svém běžném způsobu života, tak bylo přiměřené s ohledem na aktuální epidemickou situaci a míru zásahu do jeho práv. Soud v této souvislosti odmítá tvrzení navrhovatele, že byl omezen na osobní svobodě obdobně jako osoby odsouzené k trestu domácího vězení. Mimořádným opatřením osobní svoboda navrhovatele omezena nebyla. Toliko byl omezen ve využívání zbytných služeb. Tím však nedošlo k nepřiměřenému zásahu do jeho práva na soukromý a rodinný život a do svobody pohybu a pobytu, jak tvrdí v návrhu.

[54] Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že jeho úkolem není přezkoumávat mimořádné opatření s ohledem na světonázor navrhovatele, nýbrž toliko stran jeho zákonnosti (bod 36 usnesení sp. zn. 8 Ao 10/2022). Nezabýval se proto úvahami navrhovatele nad tím, zda mimořádné opatření zavedlo vůči neočkovaným totalitní praktiky a systém bonusů a malusů dle čínského vzoru.

V. Závěr a náklady řízení

[55] Nejvyšší správní soud v části návrh odmítl pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (bod [16] výše) a v části jej podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl, neboť byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou (bod [26] výše).

[56] Návrh v části týkající se čl. I bodu 8 písm. a) ve slovech „nebo nesplňují, s výjimkou dětí do dovršení 12 let věku, podmínky stanovené v bodu I/15“ shledal soud na základě výše uvedených skutečností důvodným (body [50] výše). Protože již bylo mimořádné opatření zrušeno v průběhu řízení (bod [3] výše), vyslovil soud, že mimořádné opatření bylo v této části v rozporu se zákonem (§ 13 odst. 4 pandemického zákona). Ve zbývajícím rozsahu návrh jako nedůvodný zamítl.

[57] 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. Soud zároveň neprováděl dokazování.

pokračování

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

[59] Ve vztahu k části, v níž byl návrh odmítnut, proto nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[60] 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.*

[61] V projednávané věci měl každý z účastníků ve věci částečný úspěch. Navrhovatel napadl sedm částí mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud sice vyhověl ve vztahu k jedné z nich [čl. I bodu 8 písm. a) mimořádného opatření], avšak ve vztahu k čl. I bodu 2 písm. b), bodu 9 písm. a), bodu 13 písm. b), bodu 14 písm. b) a d) a bodu 15 mimořádného opatření návrh zamítl. Odpůrce tak měl úspěch ve větší míře. Náhradu nákladů řízení mu soud však nepřiznal, neboť mu v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (ani žádné nepožadoval). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

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

V Brně 22. února 2024

Petr Mikeš
předseda senátu