USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatele: **Mgr. O. S.**, zastoupeného JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-51/MIN/KAN, a mimořádného opatření odpůrce ze dne 31. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-52/MIN/KAN,

takto:

I. Návrh se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Navrhovateli se vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jeho zástupce JUDr. Tomáše Nielsena do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatel se návrhem ze dne 24. 5. 2021 domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-51/MIN/KAN. Toto opatření odpůrce vydal na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19. S účinností ode dne 10. 5. 2021 jím až na stanovené výjimky zakázal na vymezených místech pohyb a pobyt všech osob bez prostředků ochrany dýchacích cest, kterými jsou respirátor nebo obdobný prostředek splňující blíže vymezené požadavky, a uložil zaměstnavatelům povinnost vybavit zaměstnance dostatečným množstvím těchto ochranných prostředků.

[2] Odpůrce toto mimořádné opatření v průběhu řízení změnil mimořádným opatřením ze dne 31. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-52/MIN/KAN, a následně jej s účinností ode dne 8. 6. 2021 zrušil mimořádným opatřením ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN. Navrhovatel na tento postup odpůrce reagoval podáním ze dne 13. 12. 2021, v němž změnil petit svého návrhu a Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby vyslovil, že napadené mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem.

II. Obsah návrhu, vyjádření odpůrce a replika

[3] Navrhovatel uvedl, že je podnikající fyzickou osobou, která zaměstnává vlastní zaměstnance. Povinnosti stanovené napadeným opatřením tak na něj přímo dopadají, neboť se ve vnitřních prostorách staveb nesmí pohybovat a pobývat bez ochranného prostředku dýchacích cest a současně musí svým zaměstnancům na vlastní náklady opatřit dostatečný počet ochranných prostředků dýchacích cest na každou pracovní směnu. Poukázal také na to, že bez zakrytí dýchacích cest již několikrát nebyl vpuštěn do provozoven obchodů a služeb.

[4] Navrhovatel pochybuje o tom, že epidemie onemocnění COVID-19 na území ČR skutečně propukla, což podle něj vylučuje i hrozbu jejího opětovného vzniku. Napadené opatření tak postrádá základní předpoklad pro své vydání. Soudy existenci epidemie ani hrozby jejího vzniku dosud nepřezkoumaly a tvrzení odpůrce označují za obecně známé skutečnosti, přestože nebyla nikdy prokázána. Existenci epidemie a nebezpečí jejího opětovného vzniku však podle navrhovatele nelze bez dalšího považovat za skutečnost obecně známou a je třeba ji prokázat znaleckým posudkem (dosud je odpůrcem prokazována pouze odkazy na novinové články, články v časopisech a reportáže ve sdělovacích prostředích). Důvod k zásahu do práv a svobod občanů je podle navrhovatele povinen prokázat ten, kdo do nich zasahuje, tj. odpůrce, jenž by tak měl učinit posudkem jemu nepodřízeného znalce.

[5] Počet pozitivních výsledků testů rt-PCR či antigenních testů nelze podle navrhovatele zaměňovat za počet onemocnění COVID-19, přičemž důvody, pro které tak nelze činit, jsou soudu známy z jiných řízení, nicméně jde o notorietu, kterou je schopen doložit. Odkaz odpůrce na vyhlášení epidemie Světovou zdravotnickou organizací (WHO) považuje navrhovatel za nedostatečný. Z údajů uvedených v přepisu projevu generálního ředitele WHO o existenci pandemie navrhovatel vypočetl incidenci 11 800 případů na 6 miliard obyvatel, a to bez rozlišení, zda šlo o onemocnění či pouze o pozitivní test. Má za to, že neexistuje žádný důkaz o vyšší nebezpečnosti koronaviru než jiných virů způsobujících respirační onemocnění.

[6] Odpůrce prokazuje existenci epidemie a nebezpečí jejího vzniku zejména počtem zemřelých a nebezpečím kolapsu zdravotního systému. Podle navrhovatele jsou však uváděné počty zemřelých v souvislosti s onemocněním COVID-19 zavádějící a nepřesné, neboť nelze zjistit, u kolika osob bylo toto onemocnění skutečnou příčinou úmrtí. Podle odpůrce je obecně známo, že do úmrtních listů se zapisoval údaj o pozitivním výsledku testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 u každého, u koho byl zjištěn pozitivní výsledek

testu rt-PCR, bez ohledu na příčinu úmrtí. Navrhovatel poukazuje na paralelu s chřipkovým onemocněním, kvůli němuž se žádná mimořádná opatření nevydávají. Navrhuje, aby odpůrce soudu předložil podrobný přehled, z něhož bude zřejmý počet osob zemřelých v přímém důsledku onemocnění COVID-19, dále z jiných příčin, ale s pozitivním testem na COVID-19, a v důsledku mimořádných opatření odpůrce.

[7] Navrhovatel na základě informací vyžádaných od Všeobecné zdravotní pojišťovny a Zdravotní pojišťovny Ministerstva vnitra zpochybňuje, že hrozil či hrozí kolaps zdravotní péče v ČR [za rok 2020 a první třetinu roku 2021 tyto zdravotní pojišťovny proplatily z celkového počtu hospitalizací na jednotkách intenzivní péče (JIP) pouze 3,03 % až 4,44 % „covid případů"]. Součet případů hospitalizovaných osob s onemocněním COVID-19 na JIP tvoří u těchto dvou pojišťoven 30 584 osob, což znamená, že každý pacient s tímto onemocněním pojištěný u některé z uvedených pojišťoven musel zemřít, což se jistě nestalo. Lze proto podle navrhovatele pochybovat o tvrzení odpůrce o riziku kolapsu zdravotního systému a o počtu zemřelých osob na onemocnění COVID-19. Informace poskytnuté těmito zdravotními pojišťovnami podle navrhovatele dokládají, že systém zdravotní péče nezaznamenával ani v roce 2020 ani v části roku 2021 žádné výkyvy, naopak došlo ke snížení zatíženosti nemocničních kapacit týkajících se lůžek JIP. Soud je povinen prověřit tvrzení o kolabujícím zdravotnictví, než je učiní obecně známou skutečností.

[8] Podle odpůrce je třeba situaci týkající se onemocnění COVID-19 posuzovat komplexně s vědomím, že odborné poznatky o tomto onemocnění se dynamicky vyvíjí. Odpůrce proto všechna opatření zásadně činí na základě všech dostupných (i když omezených) znalostí, které jsou o viru známy v rozhodné době, přičemž si je vědom toho, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné, avšak není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce při přijímání opatření sice preferuje ochranu života a zdraví osob, současně však rovněž usiluje o to, aby co nejméně omezil chod společnosti. Při nejasnostech o šíření koronaviru se proto nespoléhá na to, že nastane ta optimističtější varianta. Princip proporcionality tedy při přijímání mimořádných opatření provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření tohoto onemocnění a na základě dostupných údajů odhadne riziko dalšího šíření. V závislosti na tom pak identifikuje různá opatření schopná zpomalit či zmírnit šíření koronaviru a zvolí ta, která v nejvyšší míře zpomalují toto šíření a zároveň co nejmenším způsobem dopadají na obyvatelstvo.

[9] K polemice nad existencí samotné epidemie onemocnění COVID-19 odpůrce poukázal na judikaturu, v níž soud již několikrát uvedl, že existence této epidemie je obecně známou skutečností. Dále poznamenal, že epidemie onemocnění COVID-19 se vyskytuje po celém světě a že navrhovatel toto onemocnění pouze zlehčuje. Argumentace srovnávající toto onemocnění s běžnou chřipkou je i podle Městského soudu v Praze irelevantní, neboť řada epidemiologických charakteristik obě onemocnění od sebe významně odlišuje (např. infekčnost, vyšší výskyt komplikací u COVID-19 v podobě těžkého postižení plic u pacientů s jinými zdravotními obtížemi).

[10] K námitce navrhovatele, že nebylo prokázáno přetížení zdravotního systému, odpůrce zdůraznil, že přetížení je třeba hodnotit optikou veškerých dostupných dat. Sdělení dvou zdravotních pojišťoven však zahrnují pouze data o hospitalizacích na JIP. Zdravotní péče však je a byla poskytována pacientům s onemocněním COVID-19 nejen na odděleních JIP ale také na „covidových" odděleních. V průběhu prosince roku 2020 muselo dokonce dojít k omezení zdravotní péče, která nebyla nezbytná. Z informací o vývoji kapacit lůžkové péče v ČR, které odpůrce pravidelně zveřejňuje na svých webových stránkách, lze zjistit, že zatíženost zdravotního systému se proměňuje v závislosti na vývoji epidemie. U nejtěžších případů s akutním postižením dýchacích cest je nutné zohledňovat počet volných specializovaných lůžek vybavených přístroji pro podporu dýchání, jichž je omezené množství. Na podzim 2020 byla situace kritická, jelikož již téměř žádná volná lůžka nezbývala. Navrhovatel rovněž podle odpůrce opomíjí personální stránku zdravotnického systému – šíření mezi zdravotnickým personálem nejednou způsobilo vážné problémy při péči o pacienty. Pochybnosti o počtu zemřelých s onemocněním COVID-19 lze podle odpůrce rozptýlit zjištěními Českého statistického úřadu, ze kterých je patrný významný vliv této epidemie na počtu zemřelých za rok 2020.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud je k přezkumu napadeného mimořádného opatření povolán na základě § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (dále jen „pandemický zákon") ve spojení s § 101a a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Předně lze konstatovat, že návrh byl podán včas a že k jeho podání byl navrhovatel aktivně procesně legitimován. O splnění této podmínky neměl soud pochyb, neboť napadené mimořádné opatření v době své účinnosti se stanovenými výjimkami mj. zakazovalo pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest v podstatě všem osobám starším dvou let pohybujícím se na území státu mimo své bydliště či ubytování. Dotýkalo se tak výkonu všech běžných činností realizovaných mimo bydliště a bezprostředně tak ovlivňovalo uplatňování práv a svobod všech adresátů včetně navrhovatele, který logicky konsekventně a myslitelně popsal, jakým způsobem byla jeho právní sféra napadeným opatřením dotčena.

[12] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda lze meritorně rozhodnout o předloženém návrhu na vyslovení nezákonnosti napadeného mimořádného opatření, neboť rozsudkem ze dne 5. 5. 2022, č. j. 3 Ao 4/2021-119, již v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona na návrh jiného navrhovatele vyslovil, že napadené mimořádné opatření odpůrce bylo v rozporu se zákonem.

[13] Tuto otázku přitom Nejvyšší správní soud již zodpověděl, a to mj. v usnesení ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021-43, když uvedl, že takový návrh je třeba odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení. Třetí senát Nejvyššího správního soudu neshledal důvod k odchýlení se od tohoto usnesení, proto závěry v něm uvedené přebírá i pro nyní posuzovanou věc.

[14] Podmínkou řízení je existence předmětu řízení. Jeho odpadnutí je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro které soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[15] V případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (kterým je i napadené mimořádné opatření) může k odpadnutí předmětu řízení dojít tím, že správní soud v jiném řízení zruší napadené opatření obecné povahy nebo jeho část. Zrušení opatření obecné povahy má účinky *erga omnes*, neboť, i když se jedná o správní akt konkrétní co do předmětu, okruh jeho adresátů je vymezen obecně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010-44). Tomu ostatně odpovídá i povinnost soudu, aby ve věci, jejíž rozhodnutí závisí na posouzení zákonnosti napadeného mimořádného opatření a v případě, že o této otázce probíhá řízení, přerušil řízení a vyčkal rozhodnutí o návrhu na jeho zrušení (§ 13 odst. 5 pandemického zákona).

[16] Pandemický zákon však soudu umožňuje přezkoumat i takové mimořádné opatření, které bylo v průběhu řízení zrušeno novým opatřením obecné povahy (§ 13 odst. 4 pandemického zákona). V takovém případě tedy neodpadá předmět řízení (jímž je přezkum zákonnosti napadeného opatření), neboť soud může deklaratorním výrokem vyslovit, že napadené mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133). Tento deklaratorní výrok má však stejně jako výrok o zrušení opatření obecné povahy účinky *erga omnes*, neboť účinky deklaratorního rozhodnutí nedopadají pouze na toho navrhovatele, k jehož návrhu soud nezákonnost napadeného opatření deklaroval, ale i na všechny jeho potenciální adresáty, jichž se vady mimořádného opatření rovněž týkají.

[17] V ostatních řízeních o návrzích na deklaraci nezákonnosti daného mimořádného opatření proto v rozsahu, který odpovídá výroku deklaratorního rozsudku, materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný jiný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je dřívější deklarace nezákonnosti s účinky *erga omnes* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, č. j. 3 As 133/2013-60). Lze tedy uzavřít, že deklaratorní výrok ve smyslu § 13 odst. 4 pandemického zákona působí *erga omnes*, tj. i vůči ostatním navrhovatelům, kteří se svým návrhem rovněž domáhali deklarace nezákonnosti. Tyto návrhy je proto třeba odmítnout stejně, jako v případě zrušení opatření obecné povahy v jiném řízení pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[18] Takto ovšem může soud postupovat pouze tehdy, pokud se navrhovatel domáhá deklarace nezákonnosti v rozsahu, v jakém soud nezákonnost opatření obecné povahy již deklaroval. Je přitom nerozhodné, zda soud deklaroval nezákonnost opatření obecné povahy nebo jeho části pro nedostatek pravomoci nebo působnosti pro jeho přijetí, pro procesní pochybení při jeho přijímání nebo z hmotně právních důvodů. Neměl-li totiž odpůrce pravomoc či působnost pro přijetí daného opatření nebo nepřijal-li je zákonem stanoveným způsobem, dotýkají se tyto vady i toho navrhovatele, který namítá jeho celkovou či částečnou nezákonnost z hmotněprávních důvodů, popřípadě jeho nepřiměřenost. I v těchto případech by totiž za situace existujícího opatření vedl tento

závěr ke zrušení napadeného opatření, a proto odpadá předmět řízení bez ohledu na konkrétní tvrzenou nezákonnost dalšími navrhovateli. Není proto žádný důvod nevztáhnout shodné účinky i na deklaraci nezákonnosti. Takový postup je v konečném důsledku rovněž v souladu se zásadou hospodárnosti soudního řízení, neboť v opačném případě by mohlo být posuzováno velké množství obdobných návrhů bez toho, aby to navrhovatelům přineslo lepší postavení v jejich právech, než kterého bylo docíleno již první deklarací nezákonnosti. Pokud však soud prozatím nedeklaroval nezákonnost mimořádného opatření v plném rozsahu, kterého se navrhovatel domáhá, musí ve zbývající části samozřejmě přezkum provést (srov. usnesení NSS ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021-43).

[19] V předložené věci navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že mimořádné opatření odpůrce specifikované v bodě 1 tohoto rozsudku bylo v rozporu se zákonem. Toto opatření však Nejvyšší správní soud již za nezákonné prohlásil, a to rozsudkem ze dne 5. 5. 2022, č. j. 3 Ao 4/2021-119. Účinky tohoto rozsudku dopadají i na navrhovatele v nyní projednávané věci, což v konečném důsledku tedy znamená materiální vyprázdnění předmětu řízení. Nejvyšší správní soud proto výrokem I. rozhodl tak, že návrh navrhovatele odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení.

[20] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, jestliže soud návrh odmítl.

[21] Nejvyšší správní soud podaný návrh odmítl. Za této situace tedy žádný z účastníků obecně nemá právo na náhradu nákladů řízení. S ohledem na zaměření návrhové argumentace soud neshledal důvod ani pro postup podle § 60 odst. 8 s. ř. s., podle kterého může z důvodů zvláštního zřetele hodných přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy mu zákon (s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává. Takovým důvodem může být situace, kdy soud návrh, který nelze považovat za zjevně nedůvodný, odmítá pro odpadnutí předmětu řízení z důvodu deklarace nezákonnosti napadeného opatření v jiném řízení. Tak tomu však v předložené věci není. Shodnou argumentací, jakou navrhovatel uplatnil i v této věci, se Nejvyšší správní soud již zabýval – např. v rozsudku ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021-65 nebo v usneseních ze dne 8. 7. 2021, č. j. 7 Ao 19/2021-19, či ze dne 4. 11. 2021, č. j. 2 Ao 9/2021-155. V uvedených rozhodnutích opakovaně zdůraznil, že nemá důvod pochybovat o existenci epidemie onemocnění COVID-19. Z existence této epidemie vycházejí i rozhodnutí jiných senátů Nejvyššího správního soudu – např. rozsudek ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133, ve kterém osmý senát Nejvyššího správního soudu nepřisvědčil přirovnání nebezpečnosti onemocnění COVID-19 k běžné chřipce a ve kterém rovněž uvedl, že je obecně známou skutečností, že zdravotnická zařízení jsou péčí o pacienty s onemocněním COVID-19 extrémně zatížena nejen v ČR. Poukázat lze i na rozsudek desátého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 10 Ao 1/2021-148, ve kterém soud rovněž o existenci epidemie onemocnění COVID-19 nepochyboval a považoval ji za notorietu, ke které není důvod provádět dokazování a

zjišťovat přesnou míru smrtnosti a nebezpečnosti tohoto onemocnění. Ostatně přezkumu obsahově velmi podobných mimořádných opatření, která napadenému opatření předcházela či po něm následovala, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudcích ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021-112, ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 Ao 12/2021-81, ze dne 27. 7. 2021, č. j. 8 Ao 17/2021-63, a ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021-51. V žádném z nich přitom opatření nezrušil (nevyslovil jejich nezákonnost) z důvodu, že by je odpůrce nevydal v situaci probíhající nebo hrozící epidemie COVID-19. Nejvyšší správní soud tedy neshledal žádné ospravedlnitelné důvody, které by odůvodnily postup podle § 60 odst. 8 s. ř. s., proto výrokem II. rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[22] Podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí, že „[b]*yl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek*“ Nejvyšší správní soud proto rozhodl výrokem III. tak, že navrhovateli vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč ve lhůtě stanovené v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. května 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu