



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Milana Podhrázkého v právní věci navrhovatele: **Doc. JUDr. Z. K., Ph.D.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení **opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN**, v části čl. I bodu 1, bodu 5 písm. h), bodu 16 ve slovech „*a jiná shromáždění*“, „*poutě*“ a „*kteřích se v případě vnitřních i vnějších prostor může účastnit nejvýše 15 osob*“ a bodu 19 ve slovech „*neuplynulo více než 90 dní*“,

t a k t o :

- I.** Návrh v části týkající se čl. I bodu 1, bodu 5 písm. h) a bodu 19 ve slovech „*neuplynulo více než 90 dní*“ opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN, **s e o d m í t á .**
- II.** Ve zbývající části **s e n á v r h z a m í t á .**
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ze dne 23. 4. 2021 u Nejvyššího správního soudu domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce z 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN (dále „mimořádné opatření“), v části:

- čl. I bodu 1 – dále též „omezení obchodních nebo výrobních provozoven“,
- čl. I bodu 5 písm. h) – dále též „omezení lanovek a lyžařských vleků“,
- čl. I bodu 16 ve slovech „*a jiná shromáždění*“, „*poutě*“ a „*kteřích se v případě vnitřních i vnějších prostor může účastnit nejvýše 15 osob*“ – dále též „omezení společenských akcí“,

- čl. I bodu 19 ve slovech „*neuplynulo více než 90 dní*“ – dále též „podmínky vstupu do některých vnitřních prostor“.

[2] Mimořádné opatření bylo vydáno dne 23. 4. 2021 s účinností ode dne 26. 4. 2021 od 00:00 hod. s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) a § 69 odst. 1 písm. b) a i) a § 69 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a podle § 2 odst. 1 a odst. 2 písm. b) až e) a i) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 (dále „pandemický zákon“). Následně bylo napadené mimořádné opatření zrušeno dalším mimořádným opatřením odpůrce ze dne 29. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN, účinným ode dne 3. 5. 2021 od 00:00 hod.

[3] Podáním ze dne 29. 4. 2021 navrhovatel s ohledem na zrušení napadeného mimořádného opatření navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že mimořádné opatření bylo v části čl. I bodu 1, bodu 5 písm. h), bodu 16 ve slovech „*a jiná shromáždění*“, „*poutě*“ a „*kteřích se v případě vnitřních i vnějších prostor může účastnit nejvýše 15 osob*“ a bodu 19 ve slovech „*neuplynulo více než 90 dní*“, v rozporu se zákonem.

II. Návrh a vyjádření odpůrce, replika navrhovatele

II.1 Návrh

[4] Navrhovatel předně uvedl, že podal návrh již proti předchozímu mimořádnému opatření odpůrce ve znění pozdějších opatření, kterému Nejvyšší správní soud vyhověl rozsudkem z 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48. Nyní napadené mimořádné opatření toto zrušené mimořádné opatření nahradilo. Podle navrhovatele odpůrce zcela ignoroval právní závěry obsažené v uvedeném rozsudku. Odpůrce se dle navrhovatele znovu dopustil též vady v postupu zveřejnění opatření, které je na webových stránkách prezentováno jako opatření týkající se obchodu a služeb, přestože omezuje také setkávání osob, právo shromažďovací a schůze osob konaných na základě zákona.

[5] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud návrh, s výjimkou napadení čl. I bodu 16 ve slovech „*a jiná shromáždění*“, „*poutě*“ a „*kteřích se v případě vnitřních i vnějších prostor může účastnit nejvýše 15 osob*“, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení (viz dále), shrnuje dále pouze námitky týkající se pouze uvedené části bodu 16.

[6] K návrhu na zrušení výše uvedené části čl. I bodu 16 mimořádného opatření zakazující vybrané akce a shromáždění, čímž dochází k omezení společenských akcí, navrhovatel namítl, že pandemický zákon v § 2 odst. 2 písm. e) umožňuje *zákaz nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí*. Pokud mimořádné opatření zakazuje i „jiná shromáždění“, je v rozporu s pandemickým zákonem. Nelze zde uplatnit § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť ten umožňuje zákaz nebo omezení shromáždění osob podezřelých z nákazy, nikoliv osob všech. Vůle zákonodárce je jasná, žádný zákon neumožňuje mimo akce omezit shromáždění a setkávání zdravých lidí, to může jen krizové opatření za nouzového stavu. V případě poutí se zákaz dotýká náboženské svobody dle čl. 16 Listiny, konkrétně náboženského projevu, přičemž ani k tomu není odpůrce zmocněn. V této souvislosti navrhovatel opět odkázal na rozsudek čj. 6 Ao 11/2021-48.

[7] Omezení pohřbů a svateb na 15 lidí je nepřiměřeným zásahem do práva na rodinný život. Navíc, v případě církevních sňatků a pohřbů jde i o zásah do náboženské svobody. Je zcela neadekvátní zakázat sňatky a pohřby s více než 15 lidmi. Zvláště u pohřbů jde o velmi citlivou otázku. Sňatek a pohřeb nelze považovat za akci, kterou dovoluje omezit či zakázat pandemický zákon. Jednotná hranice maximálního počtu lidí je též nesmyslná s ohledem na velikost různých staveb, kde se sňatky a pohřby mohou konat. Je rozdíl mezi malým vesnickým kostelíkem

pokračování

či obřadní síní a katedrálou v Brně či Olomouci. Rovněž je zcela nedůvodné stanovit tuto hranici jednotně pro vnitřní i venkovní prostory.

II.2 Vyjádření odpůrce k návrhu

[8] Odpůrce ve vyjádření k návrhu nesouhlasil s námitkou vadného postupu při zveřejnění mimořádného opatření. Uvádí, že veškerá mimořádná opatření jsou zveřejňována na jeho webových stránkách pod odkazem „Aktuální opatření“, odkud je následně uživatel přeměřován na webovou adresu <https://covid.gov.cz/>, kde lze dohledat všechna opatření, nařízení vlády, jejich detail, platnost a jednoduché vysvětlení. Dále je veřejnost s chystanými, resp. vydanými opatřeními seznamována prostřednictvím vyjádření odpovědných osob pro média, ať formou tiskových konferencí nebo tiskových zpráv.

[9] Odpůrce je přesvědčen, že § 3 odst. 1 a 2 pandemického zákona ve spojení s návrhovatelem vytýkanými ustanoveními § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňují stanovit omezení nařízená mimořádným opatřením. Odpůrce, vědom si znění pandemického zákona, vydal mimořádné opatření tak, aby bylo podle jeho názoru v souladu s právními předpisy a reflektovalo aktuální epidemickou situaci v zemi.

[10] K námitkám směřujícím proti omezení společenských akcí (čl. I bod 16 mimořádného opatření) se odpůrce konkrétněji nevyjádřil.

II.3 Replika návrhovatele a její doplnění

[11] V replice k vyjádření odpůrce návrhovatel uvedl, že pokud odpůrce odmítá provést jednoduchou a nenákladnou opravu svého pochybení při zveřejňování mimořádných opatření, klame občany, jedná v rozporu s principy dobré správy a ignoruje soudy. Dále návrhovatel nově namítl zcela nedostatečné vedení správního spisu. Odborné studie, na něž odpůrce odkazuje např. v odůvodnění mimořádného opatření, by měly být založeny ve spise, dostupné i formou zákona o svobodném přístupu k informacím a měla by být možnost odborné oponentury k těmto studiím. V doplnění repliky pak návrhovatel cituje investigativní článek, z něhož dle jeho tvrzení vyplývá, že odborný aparát ministerstva si uvědomuje nezákonnost ministrem zdravotnictví vydávaných mimořádných opatření. Článek tak dokresluje okolnosti přípravy nezákonného postupu ministra.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil návrh a dospěl k názoru, že v části nebyly splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení) a ve zbývajících částech byl návrh nedůvodný.

[13] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s., ve znění od 1. 1. 2012, platí, že *při rozhodování* (o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – pozn. NSS) *je soud vázán rozsahem a důvody návrhu*.

[14] O návrhu na zrušení napadené části mimořádného opatření Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť návrhovatel i odpůrce s tímto postupem vyslovili souhlas.

[15] Jednání nebylo třeba nařít ani za účelem provádění dokazování, protože při přezkumu (napadených částí) mimořádného opatření vycházel soud pouze z něj a z jeho odůvodnění, tedy pouze ze spisové dokumentace, kterou se podle konstantní judikatury správních soudů zpravidla

dokazování neprovádí (srov. *mutatis mutandis* např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2382/2011 Sb. NSS).

III.1 Omezení obchodních nebo výrobních provozoven, omezení lanovek a lyžařských vleků a podmínky vstupu do některých vnitřních prostor

[16] Navrhovatel v nyní projednávané věci napadl dotčené mimořádné opatření odpůrce i v částech, které Nejvyšší správní soud již na návrh jiných navrhovatelů shledal rozpornými se zákonem. Nejvyšší správní soud vyslovil tento závěr ohledně čl. I bodu 1 mimořádného opatření (omezení obchodních nebo výrobních provozoven) v rozsudku ze dne 22. 6. 2021, čj. 8 Ao 6/2021-91, ohledně čl. I bodu 5 písm. h) mimořádného opatření (omezení lanovek a lyžařských vleků) v rozsudku ze dne 28. 5. 2021, čj. 8 Ao 14/2021-45, a ohledně čl. I bodu 19 mimořádného opatření (podmínky vstupu do některých vnitřních prostor) v rozsudku ze dne 29. 6. 2021, čj. 8 Ao 7/2021-44.

[17] 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). Jelikož navrhovatel v nyní projednávané věci napadl dotčené mimořádné opatření odpůrce i v částech, které Nejvyšší správní soud již shledal rozpornými se zákonem [viz předchozí odstavec tohoto rozsudku], zabýval se dále tím, zda jsou ve vztahu k těmto částem splněny podmínky řízení pro rozhodnutí ve věci samé. Dospěl k závěru, že deklaratorní výrok, jímž soud rozhodl, že opatření obecné povahy nebo jeho část bylo v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 13 odst. 4 pandemického zákona), má účinky *erga omnes* (vůči všem). V dalších řízeních o návrhu na vyslovení nezákonnosti téhož opatření obecné povahy nebo jeho části, jehož nezákonnost již byla vyslovena, proto materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je právě již dříve učiněné prohlášení nezákonnosti (viz závěry v usnesení NSS ze dne 11. 6. 2021, čj. 8 Ao 9/2021-43).

[18] Nejvyšší správní soud rozsudky uvedenými v bodě [16] již deklaroval nezákonnost napadeného mimořádného opatření v rozsahu omezení obchodních nebo výrobních provozoven (čl. I bod 1), omezení lanovek a lyžařských vleků [čl. I. bod 5 písm. h)] a podmínek vstupu do některých vnitřních prostor [čl. I bod 19 (zde ve slovech „*neuplynulo více než 90 dní*“)]. Účinky těchto rozsudků dopadají i na navrhovatele v nyní projednávané věci. Jelikož došlo materiálně k vyprázdnění části předmětu řízení, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že návrh navrhovatele v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení.

III.2 Omezení společenských akcí

III.2.1 Aktivní procesní legitimace

[19] Nejvyšší správní soud se u dalších napadených bodů mimořádného opatření, u kterých neshledal důvod pro odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz závěry uvedené v části III.1 tohoto rozsudku), musí dále zabývat otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatele, a to vždy u každého jednotlivého napadeného bodu mimořádného opatření; v tomto případě již pouze u bodu 16. 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*. Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení mimořádného opatření. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele byla napadeným mimořádným opatřením dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu

pokračování

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, ve věci *územní plán Vysoká nad Labem*, bod 34).

[20] Podle čl. I bodu 16 mimořádného opatření se „zakazují spolkové, taneční, tradiční a jim podobné akce a jiná shromáždění, slavnosti, poutě, přehlídky, ochutnávky, oslavy a jiné veřejné nebo soukromé akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, s účastí přesahující ve stejný čas 2 osoby, není-li v tomto mimořádném opatření stanoveno jinak a s výjimkou účasti na svatbě, prohlášení osob o tom, že spolu vstupují do registrovaného partnerství, a pohřbu, kterých se v případě vnitřních i vnějších prostor může účastnit nejvýše 15 osob; tento zákaz se nevztahuje na schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných osob, které se konají na základě zákona, a na shromáždění konaná podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů; Ministerstvo zdravotnictví je oprávněno stanovit závažné hygienicko-epidemiologické podmínky pro hromadné akce jinak tímto mimořádným opatřením zakázané, při jejichž dodržení je dovoleno je z důvodů zřetele hodných konat, a to zejména jedná-li se o akce v důležitém státním zájmu, významné kulturní akce nebo významná sportovní utkání nebo soutěže“.

[21] Ohledně svojí aktivní procesní legitimace k napadení čl. I bodu 16 mimořádného opatření navrhovatel uvedl, že se účastní poutí, a různých shromáždění, které lze podřadit pod označení „jiná shromáždění“. Navíc se může kdykoliv účastnit pohřbu. Tato omezení navíc dopadala na všechny občany.

[22] Závěr o aktivní procesní legitimaci všech osob lze učinit obecně vůči celému bodu 16 mimořádného opatření, neboť všechny tam vyjmenované akce mohou být jak soukromého, tak veřejného charakteru, a zejména v postavení jejich organizátora či hostitele se může ocitnout v podstatě kdokoli. Každý může takové akce hostit či se jich účastnit, neboť jejich organizování a pořádání souvisí s běžnými lidskými činnostmi, jako jsou organizovaná setkání rodiny či přátel, členů spolků, obyvatel obce a podobné události (rozsudky NSS čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 11, čj. 8 Ao 7/2021-44, bod 69 až 72, a ve vztahu k obdobnému čl. I bodu 15 pozdějšího mimořádného opatření rozsudek ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, bod 18). Navrhovatel je aktivně procesně legitimován k napadení výše uvedené části čl. I bodu 16 mimořádného opatření.

III.2.2 Překročení mezí zákonem vymezené pravomoci a působnosti

[23] Ustanovení § 2 odst. 1 pandemického zákona zmocňuje odpůrce, aby mohl pro území celého státu nebo několika krajů *za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídit mimořádné opatření* (obsahově konkretizované v odstavci 2), *kterým přikáže určitou činnost přispívající ke 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*.

[24] Podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví *Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku ...*

[25] Pravomocí soud rozumí oprávnění odpůrce vydávat na základě zákonného zmocnění opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně upravuje práva a povinnosti subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. Jde o vlastní výkon veřejné moci vrchnostenským způsobem. V daném případě je pravomoc odpůrce k vydávání opatření obecné povahy (mimořádných opatření) dána citovanými § 2 odst. 1 pandemického zákona a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví (ve spojení s § 3 odst. 6 věta první pandemického zákona). Je zřejmé, že mimořádné opatření dané kritérium splňuje.

[26] Podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona je mimořádným opatřením *zákaz nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, nebo stanovení podmínek jejich konání snižujících riziko přenosu onemocnění COVID-19, včetně stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se jich mohou účastnit; zákaz nebo omezení nelze vzít v úvahu na schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných nebo soukromých osob, které se konají na základě zákona, a shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím.*

[27] Ohledně překročení vymezené působnosti při stanovení omezení společenských akcí navrhovatel namítl, že v případě poutí se zákaz dotýká svobody náboženského projevu, k jejímuž omezení není odpůrce zmocněn. Navrhovatel nicméně uvedenou námitku nesprávně vztahuje k překročení mezí působnosti. Podstatou námitky totiž není otázka působnosti, ale tvrzený rozpor napadené části mimořádného opatření se zákonem. Nejvyšší správní soud se proto uvedenou námitkou navrhovatele bude zabývat až v rámci přezkumu zákonnosti této části napadeného opatření.

[28] Nejvyšší správní soud se otázkou působnosti nicméně musí zabývat i z úřední povinnosti (bod 28 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS). Zkoumal tedy, zda odpůrce mimořádným opatřením v části čl. I bodu 16 ve slovech „a jiná shromáždění“, „poutě“ a „kterých se v případě vnitřních i vnějších prostor může účastnit nejvýše 15 osob“ upravil okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn – v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy (k tomuto kritériu viz taktéž rozsudek ze dne 27. 5. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS).

[29] Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve které může svoji pravomoc vykonávat); rozsudek čj. 1 Ao 1/2005-98.

[30] Zákonné zmocnění k vydání čl. I bodu 16 mimořádného opatření je v daném případě obsaženo přímo v pandemickém zákoně [§ 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona je speciálním ustanovením (*lex specialis*) k § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví], a tedy není pochyb o tom, že zákaz (resp. omezení) konání veřejných nebo soukromých akcí má po dobu pandemické pohotovosti (§ 1 odst. 3 pandemického zákona) zákonnou oporu.

III.2.3 Soulad omezení společenských akcí se zákonem

[31] Navrhovatel namítl, že pokud mimořádné opatření zakázalo i „jiná shromáždění“, je v rozporu s pandemickým zákonem, přičemž zde nelze uplatnit § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť ten umožňuje zákaz nebo omezení shromáždění osob podezřelých z nákazy, nikoliv osob všech. K tomu soud uvádí, že jelikož omezení společenských akcí mělo svůj zákonný základ v § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, zákon o ochraně veřejného zdraví jako obecná norma se neužije a není třeba se v této věci podmínkami ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví blíže zabývat.

[32] Spojení „a jiná shromáždění“ jsou v napadeném bodu užitá v rámci demonstrativního výčtu příkladů zakázaných akcí (bod 38 posledně rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48), přičemž právě uvedené spojení poukazuje na neúplnost výčtu, tj. neuzavřenou množinu prvků či možností. Současně jde o typově vymezené akce a shromáždění („*spolkové, taneční, tradiční a jim podobné akce a jiná shromáždění*“), jež spolu s dalšími uvedenými příklady (*slavnosti, poutě, přehlídky,*

pokračování

ochutnávky, oslavy) představují jednotlivé prvky společné množiny „veřejných nebo soukromých akcí“ ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, jenž umožňuje jejich regulaci (zákaz, omezení či stanovení podmínek jejich konání). Pohledem větné skladby (formulace dané části čl. I bodu 16) tak nelze dospět k závěru tvrzenému návrhovatelem, že „jiná shromáždění“ představují množinu prvků nacházející se mimo zákonem předpokládanou množinu „veřejných nebo soukromých akcí“. Jedná se tak o jakousi zbytkovou položku, jež je imanentní jakémukoli demonstrativnímu výčtu. Z hlediska svého interpretačního dopadu je srovnatelná s jinak užívanými slovy jako „například“, „a podobně“ nebo „zejména“.

[33] Je též nutno uvedené spojení odlišit od spojení „*shromáždění konaná podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím*“ užitého v druhé části bodu 16, jež vymezuje konkrétně definovaná shromáždění v užším, zákonném významu tohoto slova (k tomu bod 62 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 či bod 57 rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44). Nejvyšší správní soud nicméně uznává, že užití pojmu „jiná shromáždění“ v obecném (nejširším) významu může v daném případě navozovat jeho širší dopad a působit tak matoucím dojmem. Nicméně, jak je uvedeno výše, je nutné jej vykládat v kontextu (formulace) daného ustanovení, tedy jako dílčí podmnožinu nadřazeného pojmu „veřejné nebo soukromé akce“. Současně je zřejmé, že odpůrce spojení „jiná shromáždění“ užívá v synonymickém významu ke spojení „akce, při níž dochází ke kumulaci osob na jednom místě“ ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Tomu odpovídá obecný význam slova „shromáždění“ – *větší množství lidí soustředěné na jednom místě; zástup, skupina, shluk* (viz např. definice ve Slovníku spisovného jazyka českého Ústavu pro jazyk český Akademie věd ČR, dostupného na <https://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?db=ssjc>). Uvedený výklad pak plyne i z odůvodnění čl. I bodu 16 mimořádného opatření, jež hovoří o „omezování hromadných akcí“ a „zákazu veřejného shromažďování a omezování soukromých shromáždění“. Odpůrce, byť jistě ne zcela šťastně, tedy do jisté míry volně zaměňuje pojem „akce“ a „shromáždění“.

[34] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil názoru návrhovatele, že odpůrce užitím spojení „jiná shromáždění“ hodlal omezit ještě další typ setkávání lidí nad rámec veřejných či soukromých akcí. I kdyby se takový výklad jako jeden z možných nabízel, je nutné uvedený zákaz vykládat ústavně konformně, tedy v užším smyslu tak, aby byl v souladu se zákonným zmocněním, jak učinil Nejvyšší správní soud výše. Takový užší ústavně konformní výklad má přednost před zrušením, resp. zde vyslovením rozporu napadené části se zákonem.

[35] Návrhovatel dále namítl nedostatek zákonného zmocnění odpůrce k zakazu poutí v rozsahu, v němž se dotýká náboženské svobody zaručené čl. 16 Listiny.

[36] Nejvyšší správní soud k tomu předně uvádí, že slovo „pout“ má vícero významů, přičemž v daném kontextu nelze žádný z nich ponechat stranou, neboť jej nelze *a priori* vyloučit z rozsahu uvedeného pojmu. Dle výše citovaného Slovníku spisovného jazyka českého lze poutí rozumět: 1) putování, cesta (např. pout' po hradech a zámcích), 2) putování na posvátné místo (např. pout' na Svatou Horu), či 3) tradiční výroční slavnost se zábavou (např. matějská pout', kolotoče na pouti). Uvedené významy lze, sice zjednodušeně avšak v daném kontextu přiléhavě, rozdělit na náboženské a světské (či laické). Na uvedeném nic nemění, že i dnes běžně chápaný laický význam poutě jako cestování či slavnosti s kolotoči má svůj původ v náboženských svátcích. V průběhu času totiž došlo k významovému rozpojení, a proto cestování po hradech a zámcích ani pořádání poutí s kolotoči již dnes není obecně spojováno s náboženskou tematikou (to však neznamená, že takové spojení v konkrétním případě existovat nemůže).

[37] Návrhovatel tedy nenapadl zákaz světských, laických poutí s kolotoči ani hromadného cestování bez náboženského prvku, jež lze v souladu s § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona

zakázat. Naopak, napadl pouze poutě náboženského charakteru, v podobě náboženských shromáždění, jež dle jeho přesvědčení nelze zcela zakázat, ale toliko omezit v míře nezbytné a při respektování zásady přiměřenosti.

[38] Náboženské poutě však pod zákaz stanovený čl. I bodu 16 mimořádného opatření nelze podřadit. Uvedený zákaz (tj. včetně zákazu poutí) se totiž nevztahuje na shromáždění konaná podle zákona o právu shromažďovacím [§ 2 odst. 2 písm. e) věta za středníkem pandemického zákona a shodně i čl. I bod 16 věta za středníkem mimořádného opatření]. Jak dovodil Nejvyšší správní soud již v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 63, i náboženská shromáždění (tedy i náboženské poutě) spadají do režimu zákona o právu shromažďovacím, a proto na ně nedopadá čl. I bod 16, nýbrž bod 17 mimořádného opatření, jež však náboženská shromáždění nezakazuje.

[39] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že stěžovatelem napadený čl. I bod 16 ve slově „poutě“ se z výše uvedeného důvodu nemůže dotýkat náboženské svobody, a proto nemůže být v rozporu s čl. 16 Listiny. Ustanovení čl. 17 mimořádného opatření, jež reguluje konání poutí jako náboženských shromáždění, pak navrhovatel nenapadl, a proto se jím Nejvyšší správní soud nemohl nyní zabývat (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), a to ani z toho hlediska, zda odpůrce následoval závěry rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48.

[40] Navrhovatel dále napadl čl. I bod 16 v části stanovující výjimku pro účast na svatbě, prohlášení osob o tom, že spolu vstupují do registrovaného partnerství, a pohřbu, a to ve slovech „*kterých se v případě vnitřních i vnějších prostor může účastnit nejvýše 15 osob*“. Navrhovatel tvrdí, že svatby ani pohřby nelze považovat za akci, kterou pandemický zákon umožňuje omezit či zakázat. Dále považuje omezení pohřbů a svateb na 15 lidí za nepřiměřený, neadekvátní zásah do práva na rodinný život, neboť odpůrce mohl namísto stanovení absolutního maximálního počtu osob stanovit pouze podmínky konání, např. povinnost mít roušku, dodržovat rozestupy apod.

[41] Uvedenou námitku však navrhovatel nijak blíže neodůvodnil a není tak jasné, na základě čeho má navrhovatel za to, že svatby ani pohřby nelze podle pandemického zákona regulovat. Nejvyšší správní soud si uvědomuje, že jde o osobní a v případě pohřbů i citlivou záležitost. Přesto, či právě proto, není úkolem soudu, aby za navrhovatele spekulativně domýšlel argumenty, které návrh podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci navrhovatelova advokáta (např. rozsudek rozšířeného senátu NSS z 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32, či rozsudek ze 4. 4. 2019, čj. 7 As 400/2018-105, body 17 a 25). V míře obecnosti odpovídající formulaci návrhového bodu pak lze uvést, že na první pohled nejsou zřejmé důvody, proč by svatba či pohřeb neměly být podřaditelné pod soukromé akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, jež lze podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona zakázat omezit či stanovit podmínky jejich konání.

[42] Ohledně obecného poukazu na nepřiměřenost omezení Nejvyšší správní soud poukazuje na odůvodnění dané regulace. Odpůrce souhrnně k bodům 16, 17 a 18 čl. I mimořádného opatření uvedl: „*V obecné rovině je mechanismus účinku omezení sbromažďování osob z různých domácností na šíření epidemie zjevný. Přehled dostupné odborné literatury uvádí zákaz veřejného sbromažďování a omezování soukromých sbromažďování jako jedno z nejúčinnějších plošných opatření podle analýzy opatření přijatých v mnoha různých zemích a modelech epidemie založené na datech (viz Perra, N. (2021). Non-pharmaceutical interventions during the COVID-19 pandemic: A review. Phvs. Rep.). Na účinku omezení sbromažďování panuje v odborné literatuře značná shoda Otázkou aktivního výzkumu je, jak protiepidemický účinek omezení sbromažďování závisí na počtu osob. Nejnovějším výsledkem v tomto směru je výzkum Understanding the effectiveness of government interventions in Europe's second wave of COVID-19 (viz Sharma, M., Mindermann, S., Rogers-Smith, C., Leech, G., Snodin, B., Abuia, J., Sandbrink, J.B., Monrad, J.T., Altman, G., Dhalival, G., et al. (2021).*

pokračování

Understanding the effectiveness of government interventions in Europe's second wave of COVID-19. medRxiv., založený na analýze dat z evropských zemí včetně ČR. Byť jde o výzkum dosud nerecenzovaný, a založený na observačních datech včetně z toho plynoucích omezení, je lépe vycházet z existujícího výzkumu než z dat vůbec nevycházet. Podle *Sharma, M., Mindermann, S., Roaers-Smith, C., Leech, G., Snodin, B., Abuia, J., Sandbrink, J.B., Monrad, J.T., Altman, G., Dhalival, G., et al. (2021). Understanding the effectiveness of government interventions in Europe's second wave of COVID-19. medRxiv.* je největší část efektu omezení shromažďování korelována s omezením na 2 osoby. Úplný zákaz setkání nemá podstatně větší vliv. Naopak rozdíl mezi omezením na 10 osob a na 2 osoby je větší, než mezi omezením na 10 osob a stavem, kdy shromažďování není omezené vůbec. Tento závěr, založený na datech, dobře odpovídá praktickým poznatkům z epidemiologických šetření, kdy setkávání už 10 osob ve vnitřních prostorách zahrnuje velmi rizikové situace typu oslav a večírků. (...) Omezení shromažďování na 2 osoby je zároveň vysoce omezující, zasahující do přirozených práv a potřeb občanů se potkávat. Přesto v kontextu ostatních omezení působí toto omezení pravděpodobně společnosti menší škody, než jiná opatření, konkrétně než velký rozsah distanční výuky (viz Jann, O., Münich, D., and Zaplová, L. (2021). *Výluka prezenční výuky během pandemie covid-19: odhad neviditelných ekonomických ztrát (Národohospodářský ústav AV ČR, v.v.i.)*) nebo i omezení obchodu a služeb. Z hlediska přiměřenosti se toto omezení jeví vzhledem k efektu relativně výhodnější, než omezení prezenční výuky, nebo omezení maloobchodu a služeb. (...) *Povolení shromažďování ve větších počtech má potenciálně rušivý efekt na účinek systému opatření ve školství, který je založen na homogenních skupinách, kde se děti setkávají pouze se stále stejnou skupinou spolužáků.*“ (podtržení odpůrce, pozn. NSS).

[43] Odpůrce tedy uvedl, na základě jakých odborných úvah přistoupil k omezení maximálního počtu osob na společenských akcích (byť výslovně neodůvodnil maximální počet 15 lidí na svatbách a pohřbech) a proč je upřednostnil před jinými opatřeními. Navrhovatel však s jeho zdůvodněním nikterak věcně nepolemizoval ani na něj nereagoval či neprezentoval oponentní názor a omezil se jen na obecné poznámky o nesmyslnosti regulace (obdobně ve vztahu ke kvalitě kasačních námitek srov. usnesení NSS z 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Tak jako není úkolem soudu, aby hledal a domýšlel důvody mimořádných opatření namísto odpůrce, není ani jeho úkolem, aby na místo navrhovatele spekulativně domýšlel argumenty a výtky, se kterými on sám nepřišel.

[44] K poznámce navrhovatele, že nesmyslnost omezení společenských akcí co do počtu osob, které se jich mohou účastnit, se ukazuje na srovnání se shromážděními podle shromažďovacího práva, neboť se v tomto režimu se povoluje shromáždění neurčitého počtu lidí, Nejvyšší správní soud odkazuje na bod 57 rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44, kde tento soud vysvětlil, že shromáždění lze sice rovněž považovat za typ organizovaného setkání („akce“), avšak za typ zvláštní, který podléhá speciální regulaci na zákonné (a zejména ústavní) úrovni. Jde tedy o různé typy shromáždění, u kterých není možné provádět zjednodušená srovnání.

[45] Navrhovatel dále poznamenal, že v případě církevních sňatků a pohřbů jde i o zásah do náboženské svobody. Ani tento návrhový bod však dále nerozvedl. Postačí proto poukázat na závěry ohledně náboženských poutí učiněný v bodě [38] tohoto rozsudku, které platí i pro shromáždění pořádaná církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele či jiné modlitebně a v tomto úzkém smyslu tedy i pro svatby či pohřby.

III.3 Další námitky navrhovatele

[46] Navrhovatel namítl, že mimořádné opatření je označeno jako opatření o omezení obchodu a služeb, nicméně dopadá i na řadu dílčích oblastí, které s obchodem a službami nesouvisí. Tyto výhrady Nejvyšší správní soud sdílí (shodně rozsudek čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 97), nejde však o vadu, která by sama o sobě zapříčinila nezákonnost mimořádného opatření.

[47] Dále navrhovatel až v replice povšechně namítl nedostatečné vedení správního spisu. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. *návrh [na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí; pozn. NSS] kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body ...*. Jedná se o koncentraci uplatnění návrhových bodů, pokud navrhovatel v návrhu vymezí rozsah, v němž opatření obecné povahy (zde mimořádné opatření odpůrce), a důvody z jakých tak činí, nemůže již později tento rozsah rozšiřovat ani uvádět nové důvody.

[48] Návrh navrhovatelů ze dne 26. 4. 2021 zákonem požadované náležitosti splňoval, a proto došlo ke koncentraci rozsahu i návrhových bodů. Námitka nedostatečnosti správního spisu představuje však právě onen další, až v reakci na vyjádření odpůrce uplatněný, návrhový bod, neboť původním návrhem navrhovatel ve vztahu ke spisové dokumentaci nic netvrdil. Nejednalo se proto ani o přípustné rozhojnění již dříve uplatněného návrhového bodu. Z uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud nezabýval námitkou nedostatečnosti spisové dokumentace, kterou se nemůže zabývat ani z moci úřední.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že v části nebyly splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení), a proto návrh v tomto rozsahu [čl. I bod 1, bod 5 písm. h) a bod 19 ve slovech „*neuplynulo více než 90 dnů*“] odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ve zbylé části byl návrh nedůvodný, a proto jej soud v tomto rozsahu zamítl (čl. I bod 16 ve slovech „*a jiná shromáždění*“, „*poutě*“ a „*kterých se v případě vnitřních i vnějších prostor může účastnit nejvýše 15 osob*“).

[50] Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. *nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut*. Ve vztahu k části, v níž byl návrh odmítnut, proto nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[51] 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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů*. Navrhovatel v části, jíž Nejvyšší správní soud meritorně přezkoumal (čl. I bod 16 ve slovech „*a jiná shromáždění*“, „*poutě*“ a „*kterých se v případě vnitřních i vnějších prostor může účastnit nejvýše 15 osob*“), úspěch neměl, a proto na náhradu nákladů řízení nemá právo. Procesně úspěšnému odpůrci nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti, soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 29. června 2021

Petr Mikeš
předseda senátu