



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně Mgr. Eyy Šonkové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Svaz léčebných lázní České republiky**, se sídlem Jiráskova 17, Františkovy Lázně, zastoupeného JUDr. MgA. Michalem Šalomounem, Ph.D., advokátem se sídlem Bráfova tř. 52, Třebíč, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN, v čl. I bodu 16,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy – mimořádné opatření odpůrce ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN, **bylo v čl. I bodu 16 v rozporu se zákonem.**
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši **23.695 Kč** k rukám jeho zástupce JUDr. MgA. Michala Šalomouna, Ph.D., advokáta se sídlem Bráfova tř. 52, Třebíč, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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 4. 5. 2021 domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN („mimořádné opatření“), a to v čl. I bodu 16, podle kterého se *„omezuje provoz poskytovatelů lázeňské léčebně rehabilitační péče tak, že lze poskytovat lázeňskou léčebně rehabilitační péči jen v případě, že:*

a) je alespoň částečně hrazena z veřejného zdravotního pojištění, nebo

b) je poskytována pacientovi, který prodělal laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19, uplynula u něj doba izolace podle platného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví a od prvního pozitivního POC antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 nebo RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 90 dní, přičemž se jedná o pacienta, který je občanem České republiky, občanem

Evropské unie nebo držitelem platného dlouhodobého víza nebo průkazu o povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu na území České republiky vydaných Českou republikou“.

[2] Toto omezení je v mimořádném opatření zdůvodněno následovně: „*Omezuje se poskytování lázeňské léčebně rehabilitační péče tak, že ji lze poskytovat jen pacientům, v jejichž případě bude alespoň částečně hrazená z veřejného zdravotního pojištění, aby se omezily počty kontaktů v rámci lázeňských zařízení, v jejichž případě se opakovaně vyskytují clustery nakažených, a to i ve výrazných počtech. Navíc byly zaznamenány případy, kdy se zdánlivě poskytuje tento druh zdravotní péče, avšak ve skutečnosti se jedná jen o wellness pobyt, resp. služby. Podmínění úhradou z veřejného zdravotního pojištění se jeví jako vhodný kontrolní prvek pro skutečnou potřebu poskytování lázeňské péče.*“

[3] Odpůrce vydal napadené mimořádné opatření dne 29. 4. 2021 s účinností ode dne 3. 5. 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 o změně některých souvisejících zákonů („zákon o ochraně veřejného zdraví“), a § 2 odst. 1 a odst. 2 písm. b) až e) a i) zákona č. 94/2021 Sb., mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů („pandemický zákon“).

[4] Odpůrce nejprve mimořádné opatření s účinností ode dne 4. 5. 2021 od 00:00 hod. změnil opatřením ze dne 3. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-8/MIN/KAN (tato změna se však netýká navrhovatelem napadené části, tj. čl. I bodu 16). Následně jej odpůrce s účinností ode dne 10. 5. 2021 od 00:00 hod. zrušil mimořádným opatřením ze dne 5. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-9/MIN/KAN, kterým stanovil omezení provozu poskytovatelů lázeňské léčebně rehabilitační péče nově v čl. I bodu 15. Protože posledně uvedené opatření odpůrce s účinností ode dne 10. 5. 2021 záhy zrušil (viz mimořádné opatření ze 7. 5. 2021, č. j. MZCR 14601/2021-10/MIN/KAN), aniž by nabylo účinnosti, odpůrce poté dodatečně mimořádné opatření ze dne 29. 4. 2021, ve znění opatření ze dne 3. 5. 2021, pro přehlednost a z důvodu právní jistoty výslovně zrušil mimořádným opatřením ze dne 27. 5. 2021, č. j. MZCR 14601/2021-15/MIN/KAN. Toto zrušení mimořádného opatření nabylo platnosti dnem jeho vydání, tj. 27. 5. 2021.

[5] Podáním ze dne 10. 5. 2021 navrhovatel reagoval na „zrušení“ mimořádného opatření opatřením odpůrce ze dne 5. 5. 2021 a upravil petit svého návrhu. Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby rozhodl, že mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem.

II. Návrh, vyjádření odpůrce a repliky

[6] *Navrhovatel* kromě návrhu na zrušení mimořádného opatření a úpravy petitu adresoval soudu rovněž dvě repliky ze dne 14. 5. 2021 (replika č. 1) a 10. 6. 2021 (replika č. 2), kterými reagoval na vyjádření a dupliku odpůrce. Níže soud shrnuje jednotlivé návrhové body, některé dílčí argumenty jsou pak rekapitulovány v části III. rozsudku, včetně jejich vypořádání Nejvyšším správním soudem.

[7] Navrhovatel v návrhu uvádí, že je profesním sdružením léčebných lázní, které vzniklo v roce 1995 s cílem udržet a garantovat léčebnou úroveň těchto lázeňských společností. V současnosti sdružuje 44 členů, z toho 42 léčebných lázní, které tvoří více než dvě třetiny všech lázeňských lůžek v ČR; v replice č. 1 navrhovatel pak uvádí, že aktuálně sdružuje 41 členů. Odpůrce na základě pandemického zákona přijal mimořádné opatření, kterým zavedl takové podmínky čerpání lékařské lázeňské péče, jež znemožňují některým pacientům tuto lázeňskou péči čerpat a členům navrhovatele pak tuto péči poskytovat.

[8] Navrhovatel se domnívá, že odpůrce není vůbec oprávněn přijatým opatřením omezovat poskytování lázeňské zdravotní péče. Opatření bylo mimo jiné vydáno podle pandemického

zákona, který odpůrci neumožňuje, aby jakkoli omezoval poskytování zdravotní péče. K tomu může zajisté dojít příkazem k vyčlenění věcné, technické nebo personální kapacity lázní, ale nikoli tím, že se poskytování zdravotních služeb v lázních některým pacientům prostě zakáže.

[9] Jednotliví členové navrhovatele jsou konfrontováni se situací, kdy se na ně obrací pacienti s žádostí o poskytnutí zdravotně indikované samoplátecké lázeňské léčby, kterou však není možné poskytnout, respektive je její poskytnutí podmiňováno skutečnostmi, jejichž naplnění není závislé na vůli pacienta, jako je mimořádným opatřením požadované prodělání infekce COVID-19.

[10] Výše uvedeným opatřením obecné povahy je zasahováno do ústavně zaručeného práva pacientů na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny základních práv a svobod („Listina“). Toto právo je zajisté možné omezit zákonem. Nicméně nelze přehlédnout základní zásadu lidských práv, že lidé jsou si podle čl. 1 Listiny rovni v důstojnosti a v právech. Pokud tedy dochází k nezbytně nutným omezením těchto základních lidských práv, tato omezení musí být pro všechny stejná, a není možné při omezování základních lidských práv nějaké skupiny privilegovat. Vydaným opatřením došlo k popření této rovnosti a dochází k diskriminaci jedněch typů pacientů na úkor druhých.

[11] Dle navrhovatele tímto způsobem není proti šíření nemoci COVID-19 bojováno efektivně. Je totiž zřejmé, že zdravotní péče v lázních poskytnuta být může a pacientům s úhradou léčeni z veřejného zdravotního pojištění není její poskytování podmiňováno dokonce ani jakýmkoliv testováním. Stejně tak ale není testováním podmiňováno poskytování žádné jiné zdravotní péče. Samozřejmou podmínkou ve všech těchto případech je zdravotní indikace, tedy potřeba léčeni, kterou ale odpůrce za dostatečnou nepovažuje výhradně v případech, kdy se jedná o poskytování lázeňské léčebně rehabilitační péče za úhradu pacientem, a takovým pacientům klade v přístupu k této zdravotní péči diskriminační překážky.

[12] Navrhovatel rovněž poukazuje na jiná opatření. Například je možné velké shlukování lidí ve firmách a ve školách, kde rozhodně všichni v ochranné neinfekční lhůtě 90 dnů nejsou. Zde je přístup do těchto míst, která jsou zajisté podstatně většími *clustery* nakažených než lázně, podmíněn toliko absolvováním antigenních samotestů, o jejichž průkaznosti k odhalení nemoci COVID-19 lze velmi pochybovat. Navrhovatel tak tvrdí, že v kontextu s jinými opatřeními není možné poskytování zdravotních služeb v lázních zakazovat těm pacientům, kteří si chtějí indikovanou zdravotní péči sami zaplatit.

[13] Z odůvodnění opatření lze vyrozumět obavu odpůrce, že by se léčebnými lázeňskými pobyty maskovalo poskytování wellness služeb. V tomto ohledu je zřejmé, že odpůrce v zásadě zaměňuje léčebné pobyty v registrovaných lázeňských zdravotnických zařízeních s wellness pobyty v hotelech na území lázeňských měst. Podobné relaxační služby členové navrhovatele také za normální situace poskytují. O povolení těchto činností však navrhovatelé v tuto chvíli v žádném případě nejde.

[14] Navrhovatelé jde především o odstranění diskriminace pacientů, kteří v danou chvíli nedosáhnou na úhradu své léčby v lázních z pojištění, ale jejich zdravotní stav léčeni objektivně vyžaduje. Na léčbu v lázních z pojištění dosáhnou chroničtí pacienti jen po 24 měsících a mezitím jsou odkázáni na úhradu léčeni z vlastních prostředků. Na úhradu léčeni nedosáhne i významná část pacientů po prodělané nemoci COVID-19, protože zmíněná pravidla (indikační seznam) nebyla na tuto novou nemoc dosud aktualizována, a tak se do lázní na náklad pojištění dostanou jen pacienti s komplikovaným zánětem plic, který řadě pacientů v domácím léčení kvůli distančním kontaktům s lékařem vůbec zjištěn nebyl, ale následné únavové obtíže se objevují nebo neustupují. O této kategorii pacientů po prodělané nemoci COVID-19 se sice aktuální opatření zmiňuje, nicméně z odůvodnění napadeného opatření není zřejmé, zda je uskutečněno

právě kvůli léčbě těchto pacientů anebo naopak kvůli tomu, aby se nějakým způsobem omezoval počet lidí přicházejících do lázní, pro což svědčí především uvedený 90denní limit bezinfekčnosti. Pacientům po uvedeném zánětu plic není tato podmínka stanovena a mohou do lázní nastoupit oficiálně do 4 měsíců, ale reálně je zahájení léčení pojišťovny umožňováno prakticky neomezeně.

[15] Už více než měsíc jsou všichni pacienti lázní pravidelně testováni výtěrovými antigenními testy ve stejné frekvenci jako neočkovaní nezdravotničtí zaměstnanci. Synchronizované testování všech přítomných bez ohledu na to, zda v lázních pracují nebo se léčí za jakoukoliv úhradu, tak považuje navrhovatel za jediný správný způsob skupinové ochrany. Záchyt pozitivních testů je v lázních již naprosto minimální. Významná část zaměstnanců i pacientů je očkovaná nebo po prodělané nemoci COVID-19. Lázně jsou navíc naplněné sotva z 25 %. Chybí cizinci, hotelová a wellness hosté, neoperuje se, a tak do lázní jezdí spíše pacienti chroničtí než po operacích. Právě pobyty chronických pacientů jsou ovšem z pojištění hrazeny jen s frekvenčními omezeními, což ale neznamená, že mimo tyto periody či období jejich zdravotní stav léčení nevyžaduje. Úroveň všech opatření je v těchto zdravotnických zařízeních o řád vyšší než v podnicích, školách či úřadech a pacienti jsou *de facto* uzavřeni v bublině, což je bezpečnější, než když za obdobnou rehabilitaci dojíždějí městskou hromadnou dopravou bez požadavku na jakékoliv testování, ambulantně a se zastávkou v nákupním centru.

[16] *Odpůrce* se k návrhu a replice č. 1 navrhovatele vyjádřil v podáních ze dne 12. 5. 2021 (vyjádření) a 7. 6. 2021 (duplika). Rovněž argumentaci odpůrce soud na tomto místě pro přehlednost stručně shrnuje, k některým dílčím argumentům pak viz část III. rozsudku, včetně jejich posouzení Nejvyšším správním soudem. K výzvě soudu týkající se předložení správního spisu odpůrce uvádí, že spis sp. zn. MZDR 14601/2021/MIN/KAN obsahuje pouze napadené opatření a opatření jemu předcházející, resp. po něm následující. Při vydání napadeného opatření vycházel z aktuální epidemické situace v České republice a statistických dat (viz úvodní část odůvodnění napadeného opatření). K tomu také odpůrce zaslal denní situační zprávu ke dni 29. 4. 2021, tj. k datu vydání napadeného opatření. Odpůrce soudu navrhuje, aby návrh jako nedůvodný zamítl.

[17] Odpůrce se domnívá, že navrhovatel není aktivně procesně legitimován k podání návrhu, neboť napadenou částí opatření obecné povahy není zasahováno do veřejných subjektivních práv navrhovatele, který je dle obchodního rejstříku zájmovým sdružením právnických osob, nikoliv poskytovatelem lázeňské léčebně rehabilitační péče nebo pacientem.

[18] Ohledně případného věcného posouzení obsahu napadeného aktu soudem odpůrce odkazuje na základní principy, kterými je takový výjimečný postup veden (viz rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010-73). Odpůrce je vrcholným orgánem ochrany veřejného zdraví v České republice. Přijetím pandemického zákona nebyly dotčeny pravomoci odpůrce podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Právě podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví bylo mimořádné opatření přijato. Odpůrce je podle § 69 odst. 1 písm. b) tohoto zákona oprávněn mj. uzavřít zdravotnická zařízení jednodenní nebo lůžkové péče nebo omezit jejich provoz.

[19] Odpůrce má obecně za to, že situaci týkající se zcela nové a bezprecedentní epidemie mimořádně nebezpečného koronaviru SARS-CoV-2 je třeba posuzovat komplexně. To platí mimo jiné i proto, že nejen tato epidemie, ale i odborné poznatky o ní se dynamicky vyvíjí, a informace a podklady, které jsou běžně dostupné pro provedení správního uvážení, tedy za dané situace nejsou zcela k dispozici.

[20] Princip proporcionality tedy odpůrce při přijímání mimořádných opatření (s určitým zjednodušením) provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření onemocnění COVID-19 na území

ČR. Na základě dostupných skutečností a při zohlednění dostupných vědeckých znalostí pak dojde k odhadu rizika šíření onemocnění COVID-19 na zdraví a životy osob. Pokud je výsledek neuspokojivý a riziko šíření onemocnění COVID-19 v populaci je příliš vysoké, jsou identifikována různá opatření, která by mohla šíření onemocnění COVID-19 zpomalit a zmírnit dopady jeho šíření na zdraví a životy osob. Při volbě vhodných opatření volí odpůrce a další orgány krizového řízení ty, které dle jejich názoru v rozsahu jejich diskrece v nejvyšší míře zpomalují šíření koronaviru SARS-CoV-2, resp. onemocnění COVID-19, a zároveň co nejmenším způsobem negativně dopadají na obyvatelstvo a práva osob.

[21] Pokud jde o omezení stanovené v bodu I/16, odpůrce pohled navrhovatele o neefektivitě boje proti šíření nemoci COVID-19 nesdílí, neboť ubytováním lázeňských pacientů dochází *de facto* k poskytování hotelových služeb, a přestože jsou poskytovatelé lázeňské léčebně rehabilitační péče také poskytovateli zdravotních služeb, jedná se o poskytovatele, kteří mohou poskytovat nejen zdravotní služby, ale také služby podle živnostenského zákona, na jejichž poskytování není naléhavý zájem.

[22] Odpůrce považuje argumentaci navrhovatele jinými opatřeními a frekvencí testování v jiných místech (pracoviště, školy) za irelevantní, neboť otázka testování a jiných opatření odpůrce není předmětem tohoto řízení.

[23] K popisu aktuální situace v lázních, jak ji líčí navrhovatel (pacienti jsou pravidelně testováni s malým záchytem, zaměstnanci jsou z větší části očkovaní stejně jako pacienti nebo jsou „po covidu“, lázně jsou naplněné jen z 25 % a úroveň opatření je o řád vyšší než v podnicích, školách nebo úřadech), odpůrce uvádí, že současná situace vyplývá z přijatých opatření a dalších strategií (např. očkovací strategie) odpůrce. Cílem je co nejrychlejší návrat k normálu a přijímání pouze skutečně nezbytných opatření s tím, že tato opatření jsou průběžně revidována a rozvolňována, jakmile se zlepšuje epidemická situace v České republice. Dokladem tohoto tvrzení odpůrce budiž např. následující opatření ze dne 7. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-10/MIN/KAN, a dále jeho změna v mimořádném opatření ze dne 10. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-11/MIN/KAN, která v bodě I/15 přináší další rozvolnění.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud napadenou část mimořádného opatření odpůrce přezkoumal podle § 13 pandemického zákona ve spojení s § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“). Vycházel z uplatněných návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a ze skutkového a právního stavu věci, který tu byl v době vydání mimořádného opatření (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

[25] O návrhu na zrušení mimořádného opatření, resp. na vyslovení jeho nezákonnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133, bod 22), Nejvyšší správní soud rozhodl bez nařízení jednání. S tímto postupem navrhovatel ve svém návrhu výslovně souhlasil, odpůrce pak ve lhůtě stanovené soudem s takovým projednáním věci nevyjádřil svůj nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

[26] Návrh je důvodný.

a) *Aktivní procesní legitimace navrhovatele*

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného opatření, resp. vyslovení jeho nezákonnosti.

[28] 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.*

[29] Aktivní *procesní* legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně 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 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, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, *Územní plán Vysoká nad Labem*, bod 34). Není-li tato podmínka splněna, soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Otázku aktivní *procesní* legitimace jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní *věcné* legitimace, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, *Úpravy směrné části územního plánu Brna*, bod 42).

[30] Účastníci řízení k otázce aktivní *procesní* legitimace argumentují následovně.

[31] Navrhovatel v návrhu uvádí, že je profesním sdružením léčebných lázní, které vzniklo v roce 1995 s cílem udržet a garantovat léčebnou úroveň těchto lázeňských společností. V současnosti sdružuje 44 členů, z toho 42 léčebných lázní, které tvoří více než dvě třetiny všech lázeňských lůžek v ČR. Všechny lázně sdružené ve Svazu léčebných lázní jsou akreditovanými léčebnými lázněmi včetně napojení na veřejný zdravotní systém, a musí tudíž splňovat přísná kritéria pro léčbu, stravování i ubytování. Svaz léčebných lázní ČR je členem Evropského svazu lázní se sídlem v Bruselu, jehož hlavním krédem je udržet léčebné lázeňství napříč Evropou a garantovat jeho kvalitu. Na domácí půdě je pak Svaz léčebných lázní platným partnerem i oponentem Ministerstva zdravotnictví. Posláním navrhovatele je kultivovat prostředí a vytvářet podmínky pro udržení a rozvoj léčebného lázeňství v České republice a hájit společné i individuální zájmy členů. V jednotlivých lázeňských zařízeních je poskytována pacientům zdravotní péče, jejíž poskytování odpůrcem vydaným opatřením omezil.

[32] Odpůrce se domnívá, že navrhovatel není aktivně *procesně* legitimován k podání návrhu, neboť napadenou částí opatření obecné povahy není zasahováno do veřejných subjektivních práv navrhovatele, který je dle obchodního rejstříku zájmovým sdružením právnických osob, nikoliv poskytovatelem lázeňské léčebně rehabilitační péče ani pacientem. Ostatně z textu návrhu vyplývá, že se netýká navrhovatele, ale jeho jednotlivých členů – poskytovatelů zdravotních služeb, na něž se obrací pacienti s žádostí o poskytnutí zdravotně indikované samoplátecké lázeňské léčby. Podle názoru odpůrce není možné podat návrh za třetí osoby. Z celého textu návrhu lze vysledovat, že navrhovatel se snaží hájit zájmy pacientů a že neargumentuje újmou na svých právech, což dle mínění odpůrce svědčí o nedostatku aktivní *procesní* legitimace na straně navrhovatele.

[33] Navrhovatel v replice č. 1 oproti návrhu upřesnil, že aktuálně sdružuje 41 členů, přičemž smyslem profesního sdružení léčebných lázní je hájit zájmy jeho členů. To se uskutečňuje právě prostřednictvím navrhovatele, aby nemuselo jednat samostatně všech jeho 41 členů. Tím se výrazně šetří čas a energie zúčastněných členů, ale hlavně soudů. Pro navrhovatele není problém doporučit svým členům, aby se obrátili na soud se samostatnými návrhy na zrušení opatření obecné povahy. To by však vedlo pouze k zahlcení Nejvyššího správního soudu posuzováním samostatných návrhů jednotlivých členů navrhovatele. Ostatně již samotný návrh ať podaný jakoukoli osobou, pokud je mu vyhověno, má účinky vůči neurčitému okruhu osob.

Tím spíše je pak namístě, aby navrhovatelem v takovém případě mohlo být sdružení osob, na které opatření dopadá.

[34] Odpůrce ve své duplice dále uvádí, že opatření obecné povahy směřuje vůči neurčitému okruhu adresátů, to však neznamená, že aktivně procesně legitimován k podání návrhu na jeho soudní přezkum je kdokoliv, tj. také osoby, kterým nejsou adresovány povinnosti, popř. kterých se napadené opatření dotýká pouze nepřímo. Navrhovatel není ani poskytovatelem zdravotních služeb, ani pacientem.

[35] Navrhovatel v replice č.2 poukazuje na rozsudek ze dne 9.6.2021, č. j. 8 Ao 15/2021-65, s tím, že v něm popsané podmínky řízení, které musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat návrh na zrušení mimořádného opatření, v této věci splňuje. Navrhovatel je určitou servisní organizací zařízení provozujících lázeňskou péči, jejíž poskytování bylo mimořádným opatřením odpůrce významně omezeno. Jelikož se tato lázeňská zařízení obrací na navrhovatele pro radu a sjednocení postupu, jak tuto situaci řešit, je logické, že se opatření dotýká i právní sféry navrhovatele, který pak musí tuto situaci rovněž řešit. Stejně tak jako navrhovatel reprezentující lázeňská zařízení vstupoval přímo do jednání s Ministerstvem zdravotnictví a s vládou, tak je logické, aby v tomto svém postavení setrval i při soudním přezkumu opatření, které se týká všech jeho členů. Navrhovatel se domnívá, že i pro odpůrce je tento způsob řešení posuzování zákonnosti vydaných opatření výhodnější. Pokud by totiž aktivní legitimace navrhovatele dána nebyla, bylo by možné očekávat, že se s obdobným návrhem obrátí na Nejvyšší správní soud téměř všichni členové navrhovatele. Odpůrci by pak hrozilo, že bude muset v případě neúspěchu hradit náklady řízení několikanásobně a nikoli pouze jednou.

[36] S ohledem na předestřenu argumentaci účastníků řízení Nejvyšší správní soud se tedy předně zabýval otázkou, zda Svaz léčebných lázní ČR jako profesní sdružení léčebných lázní zastupující zájmy svých členů je vůbec způsobilým být aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy namísto jednotlivých dotčených léčebných lázní, tj. zda navrhovatel mohl být napadeným opatřením zkrácen na svých právech. Je třeba totiž souhlasit s odpůrcem v tom, že přímo navrhovatelé není napadeným opatřením ukládána žádná povinnost.

[37] Ústavní soud nálezem ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, připustil aktivní procesní legitimaci spolků zaměřených na ochranu životního prostředí k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Nález vyšel z mezinárodních závazků České republiky vyplývajících z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., tzv. Aarhuská úmluva). Dále v obecné rovině poukázal na absurdnost situace, v níž by osoba jinak splňující podmínky pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy jen proto, že se spolu s dalšími osobami sdružila a společně jménem sdružení žádají zrušení opatření obecné povahy (viz bod 22 nálezu). Ústavní soud taktéž výslovně uvedl, že se nemusí jednat jen o spolky zaměřené na ochranu životního prostředí, a v bodech 25 a 27 odůvodnění nálezu k tomu uvedl: „V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o "ekologický" spolek. Tak například založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti. ... 27. Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jim zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vzít v úvahu na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.“ Jinak řečeno, skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze bez dalšího z hlediska naplnění jeho aktivní procesní legitimace přičítat k jeho tíži. Ústavní soud v citovaném

nálezu vymezil konkrétní podmínky, za kterých je spolek oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). Konkrétně uvedl, že spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Podstatným kritériem pak je místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. V jiných situacích může sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění.

[38] Ačkoliv Ústavní soud výslovně řešil procesní legitimaci ve vztahu k územně plánovací dokumentaci, není důvod tyto závěry nevztáhnout i na jiná opatření obecné povahy. Je také zřejmé, že Ústavní soud neomezil své závěry jen na spolky založené za účelem ochrany přírody a krajiny. Aktivně legitimovány tedy mohou být i další spolky, pokud mají užší vztah k regulaci, která je zavedena opatřením obecné povahy, při hájení zájmu svých členů.

[39] Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133, v němž následně konstatoval, že aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je také odborová organizace, pokud hajitelně tvrdí, že toto opatření zasahuje do veřejných subjektivních práv zaměstnanců, jejichž práva a oprávněné zájmy hájí (§ 101a odst. 1 s. ř. s.; viz bod 38 odkazovaného rozsudku).

[40] Navrhovatel v nyní projednávané věci je z hlediska právní formy *zájmovým sdružením právnických osob*, konkrétně léčebných lázní působících v České republice. *Zájmová sdružení právnických osob* jsou právními osobami zřízenými členy – právními osobami podle § 20f až 20k dnes již zrušeného zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Jsou vytvářena k ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu (§ 20f občanského zákoníku), např. i výdělků členů sdružení. Aktuální právní úprava v novém občanském zákoníku již dále právní úpravu zájmových sdružení právnických osob neobsahuje (podle § 3051 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, se zájmová sdružení právnických osob vzniklá podle dosavadních právních předpisů i nadále řídí dosavadními právními předpisy). *Zájmová sdružení právnických osob* se přitom nepovažují automaticky za spolky, jak tomu u rekodifikace soukromého práva bylo v případě občanských sdružení (viz § 3045 nového občanského zákoníku). Nicméně již ze samotné zákonem upravené možnosti přeměny právní formy ze zájmového sdružení právnických osob na spolek (viz § 3051 nového občanského zákoníku) lze dovodit, že v aktuální právní úpravě je to právě spolek, který nejlépe odpovídá smyslu a účelu zájmového sdružení právnických osob. Již z tohoto důvodu lze na projednávanou věc plně vztáhnout shora citované závěry Ústavního soudu, které se týkají aktivní procesní legitimace spolků v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[41] Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s argumentem navrhovatele, že je nejen formálně právně možné, aby zájmové sdružení právnických osob bylo aktivně procesně legitimováno k podání návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce, ale jedná se též o řešení praktické a racionální z hlediska procesní ekonomie. Navrhovatel sdružuje členy – léčebné lázně provozující lázeňskou péči, jejíž poskytování bylo čl. I bodem 16 mimořádného opatření omezeno. Každý člen navrhovatele je mimořádným opatřením dotčen, a mohl by tak podat samostatný návrh na zrušení opatření obecné povahy, resp. na vyslovení jeho rozporu se zákonem. Z hlediska procesní ekonomie však Nejvyšší správní soud považuje za vhodné a účelné, aby řízení o návrhu na zrušení mimořádného opatření probíhalo – pokud možno – pouze jedno, a v něm byly prezentovány všechny relevantní argumenty jednotlivých lázeňských zařízení (členů navrhovatele) i odpůrce, tj. v konečném důsledku všechny argumenty „pro i proti“ přijatému mimořádnému opatření.

[42] Z předeslaného je tedy zřejmé, že navrhovatel má dostatečně úzký vztah k napadené části mimořádného opatření, neboť se dotýká poskytovatelů lázeňské léčebně rehabilitační péče, kteří jsou členy navrhovatele, a rovněž cílem činnosti navrhovatele je udržet a garantovat léčebnou

úroveň. Navrhovatel tak svou činností hájí nejen zájmy poskytovatelů lázeňské péče, ale zprostředkovaně i zájmy pacientů, kteří tuto péči využívají právě v jejich zařízeních (viz bod 85 níže). S ohledem na to není podstatná námitka odpůrce, že napadené opatření přímo neukládá povinnosti navrhovateli (obdobně srov. rovněž výše citovaný rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133, bod 40).

b) Kritéria přezkumu mimořádného opatření

[43] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012, platí, že při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Nejvyšší správní soud uplatňuje při přezkumu opatření obecné povahy tzv. pětikrokový test vymezený v rozsudku ze dne 27. 5. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Jelikož je však od 1. 1. 2012 soud vázán rozsahem a důvody návrhu (před tímto datem tomu tak nebylo a soud prováděl vždy celý test), provedl soud jen ty kroky tohoto testu, které odpovídají rozsahu a důvodům návrhu (srov. bod 39 rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2018, č. j. 1 As 49/2018-62, dle kterého „[a]lgoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu by soud aplikoval pouze za předpokladu, že by navrhovatel všechny jeho kroky zahrnul do návrhových bodů“).

[44] Úplný test podle rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 má tyto kroky: (1) přezkum pravomoci odpůrce vydat opatření obecné povahy; (2) přezkum otázky, zda odpůrce při vydání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); (3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem; (4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu napadeného opatření (nebo jeho části) se zákonem (s hmotným právem), příp. zda odpůrce při jeho vydávání nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost; a konečně (5) přezkum obsahu napadeného opatření z hlediska jeho proporcionality. Pokud jde však o případný nedostatek pravomoci odpůrce vydat opatření obecné povahy nebo překročení mezí zákonem vymezené působnosti (první a druhý krok popsaného algoritmu), zkoumá soud tyto otázky i z úřední povinnosti, a jde tak o výjimku z výše popsaného pravidla vázanosti soudu návrhem (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, bod 28).

[45] Ačkoliv navrhovatel ve svém návrhu hovoří o nedostatku pravomoci odpůrce, jeho námitky se primárně netýkají otázky pravomoci, ale míří na působnost odpůrce, tj. krok č. 2 - otázku, zda odpůrce při vydání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Hlavní část námitek navrhovatele se však týká samotné zákonnosti napadené části mimořádného opatření, tj. kroku č. 4 – nesouladu obsahu mimořádného opatření se zákonem spočívajícím v nenaplnění podmínek pro jeho vydání a v rozporu s principem rovnosti (čl. 1 Listiny) a právem na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny). Nejvyšší správní soud se tedy z úřední povinnosti bude zabývat krokem č. 1 – pravomocí odpůrce vydat opatření obecné povahy, následně krokem č. 2 – otázkou, zda odpůrce při vydání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*). Ke kroku č. 3, tj. otázce, zda bylo mimořádné opatření vydáno zákonem stanoveným způsobem, navrhovatel ničeho neuvádí. Nejvyšší správní soud se touto otázkou tudíž nezabýval, neboť tuto povinnost nemá ani z moci úřední. Část argumentace navrhovatele se pak týká primárně kroku č. 5 – navrhovatel namítá, že mimořádné opatření nepřiměřeně omezuje členy navrhovatele v jejich činnosti (tj. poskytování lázeňské léčebně rehabilitační péče), aniž přináší významné benefity v oblasti veřejného zdraví.

c) Překročení mezí zákonem vymezené pravomoci a působnosti

[46] Podle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Podle odst. 2 téhož ustanovení meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou ... upraveny pouze zákonem.

[47] 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 k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb.*

[48] Jedním z takových mimořádných opatření je podle § 2 odst. 2 písm. g) pandemického zákona mimo jiné *příkaz poskytovatelům zdravotních služeb vyčlenit věcné, technické nebo personální kapacity ve zdravotnických zařízeních* nebo podle § 2 odst. 2 písm. h) téhož zákona *zákaz nebo omezení nebo stanovení podmínek návštěv ve zdravotnických zařízeních.*

[49] Podle § 3 odst. 6 pandemického zákona mimořádné opatření podle § 2 vydá ministerstvo nebo krajská hygienická stanice jako opatření obecné povahy, a to bez řízení o návrhu opatření obecné povahy.

[50] Podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví *jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku*

b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu; a

i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku (podtržení přidáno soudem).

[51] 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.*

[52] Nejvyšší správní soud se na prvním místě zabýval námitkami ohledně pravomoci odpůrce vydat dané mimořádné opatření (krok č. 1). 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.

[53] Navrhovatel se domnívá, že odpůrce není vůbec oprávněn mimořádným opatřením omezovat poskytování lázeňské zdravotní péče. Tato námitka se však netýká otázky pravomoci. Pravomoc je totiž třeba chápat jako obecné zmocnění k vydávání opatření obecné povahy v určité oblasti, jak dovedil již rozsudek ze dne 27. 5. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS: „*Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.*“ Pro její založení tedy postačuje výše popsané ustanovení § 2 odst. 1 pandemického zákona a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví (ve spojení s § 3 odst. 6 větou první pandemického zákona). To jistě neznamená, že by námitka navrhovatele nebyla relevantní, týká se však primárně kroku č. 2 - působnosti odpůrce, tj. otázky, zda odpůrce mimořádným opatřením upravil okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (k tomuto kritériu viz taktéž rozsudek č. j. 1 Ao 1/2005-98). Zčásti

pak argumentace navrhovatele míří již na samotnou zákonnost napadané části mimořádného opatření (krok č. 4), tj. na otázku, zda odpůrce při vydávání opatření nezneužil zákonem svěřenou působnost. Soud se proto bude posledně uvedenou argumentací zabývat až v rámci posuzování této otázky.

[54] Nejvyšší správní soud pro přehlednost na tomto místě shrnuje argumentaci účastníků týkající se působnosti odpůrce.

[55] Jak již bylo uvedeno shora, navrhovatel se domnívá, že odpůrce není vůbec oprávněn mimořádným opatřením omezovat poskytování lázeňské zdravotní péče. Opatření bylo mimo jiné vydáno podle pandemického zákona. Ten obsahuje katalog právních nástrojů, které může odpůrce k zvládnutí epidemie onemocnění COVID-19 použít. Mezi tyto nástroje zařadil zákonodárce ve vztahu ke zdravotnickým zařízením jednak příkaz poskytovatelům zdravotních služeb vyčlenit věcné, technické nebo personální kapacity ve zdravotnických zařízeních [§ 2 odst. 2 písm. g) pandemického zákona], a jednak zákaz nebo omezení nebo stanovení podmínek návštěv ve zdravotnických zařízeních [§ 2 odst. 2 písm. h) pandemického zákona]. Pandemický zákon tak neumožňuje odpůrci, aby jakkoli omezoval poskytování zdravotní péče. K tomu může zajisté dojít příkazem k vyčlenění věcné, technické nebo personální kapacity lázní, ale nikoli tím, že se poskytování zdravotních služeb v lázních některým pacientům prostě zakáže.

[56] Odpůrce argumentuje, že přijetím pandemického zákona nebyly dotčeny pravomoci, resp. působnost, odpůrce dle zákona o ochraně veřejného zdraví. Právě podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví bylo napadené opatření přijato. Odpůrce je oprávněn podle § 69 odst. 1 písm. b) tohoto zákona mimo jiné uzavřít zdravotnická zařízení jednodenní nebo lůžkové péče nebo omezit jejich provoz. Tato námitka je proto podle odpůrce nedůvodná, neboť odpůrce danou pravomocí disponuje. Zároveň připomíná, že v bodě I/16 mimořádného opatření nedošlo k uzavření zdravotnických zařízení či zákazu poskytování péče jako celku, ale bylo zvoleno dílčí omezení, které odpůrce dostatečně odůvodnil.

[57] Navrhovatel v replice č. 1 poukazuje na skutečnost, že z opatření obecné povahy nicméně vyplývá, že bylo vydáno i podle pandemického zákona, takže odpůrce musí respektovat omezení, které v takovém případě na jeho legislativní činnost při omezování práv druhých dopadá. Dle navrhovatele je tak třeba vykládat zmocnění odpůrce k omezování práv, které je uvedeno v § 2 odst. 2 pandemického zákona, restriktivně.

[58] Odpůrce v duplice k tvrzenému rozporu s pandemickým zákonem uvádí, že z návěti napadeného opatření je patrné, že odpůrce odvozoval svou pravomoc a působnost také z § 80 odst. 1 písm. g) a z § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví, a nikoliv z § 2 odst. 2 písm. g) a h) pandemického zákona, jak mylně uvádí navrhovatel. Zákon o ochraně veřejného zdraví je přitom ve vztahu k pandemickému zákonu subsidiárním právním předpisem, jak konstatoval opakovaně v recentní judikatuře Nejvyšší správní soud a jak vyplývá z § 1 odst. 2 pandemického zákona. Zmocnění odpůrce k vydání opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví tak zůstala nedotčena (srov. § 4 pandemického zákona). Odpůrce dále odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, sp. zn. 10 A 35/2020, s tím, že může-li podle názoru soudu odpůrce uzavřít školy, resp. zdravotnická zařízení, má tím spíše (argument *a maiori ad minus*) pravomoc omezit jejich činnost.

[59] Navrhovatel v replice č. 2 uvádí, že problém nicméně není ani tak v subsidiaritě předpisů, jako v tom, co může a nemůže odpůrce na základě uvedených předpisů regulovat a jak. Pokud se jedná o zákon o ochraně veřejného zdraví, tak ten umožňuje regulaci, která se vztahuje na fyzické osoby podezřelé z nákazy, jimž se omezuje kontakt s ostatními fyzickými osobami [§ 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví] nebo ukládá zákaz nebo omezení výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, vývozu, prodeje a jiného nakládání s potravinami

a dalšími výrobky, kterými může být šířeno infekční onemocnění [§ 69 odst. 1 písm. a) téhož zákona]. Odpůrce ve svém opatření, ale neváže regulaci na to, že by samoplátci lázeňské péče byli právě oněmi fyzickými osobami podezřelými z nákazy. To v odůvodnění opatření vůbec netvrdí. Stejně tak netvrdí, že by lázeňská zařízení byla místy, kde by se uskutečňovala výroba, úprava, úschova, doprava, dovoz, vývoz, prodej anebo a jiné nakládání s potravinami, kterými může být šířeno infekční onemocnění. Navrhovatel k výkladu § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví odkazuje na rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2021, č. j. 8 Ao 15/2021-65.

[60] Část argumentace navrhovatele shrnutá v předchozích bodech však již z hlediska obsahu míří primárně na krok č. 4 (zákonost mimořádného opatření), nikoliv na krok č. 2 (působnost odpůrce), soud ji proto vypořádá až v rámci příslušného kroku algoritmu přezkumu.

[61] Nejvyšší správní soud tedy dále zkoumal, zda odpůrce mimořádným opatřením upravil okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (k tomuto kritériu viz taktéž rozsudek č. j. 1 Ao 1/2005-98). V daném případě jde o působnost věcnou, neboť napadené části mimořádného opatření se netýkají zvláštního okruhu osob nebo jen určitého prostoru.

[62] Ustanovením čl. I bodu 16 mimořádného opatření se „omezuje provoz poskytovatelů lázeňské léčebně rehabilitační péče tak, že lze poskytovat lázeňskou léčebně rehabilitační péči jen v případě, že: [a následuje výčet podmínek – viz vymezení předmětu řízení v bodě 1 rozsudku].

[63] Podle § 33 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů („zákon o veřejném zdravotním pojištění“), je hrazenou službou z veřejného zdravotního pojištění léčebně rehabilitační péče, poskytovaná jako nezbytná součást léčebného procesu, jejíž poskytnutí doporučil ošetřující lékař a potvrdil revizní lékař. Podle § 33 odst. 2 téhož zákona Lázeňská léčebně rehabilitační péče je poskytována výhradně jako následná lůžková péče ve zdravotnických zařízeních, která se nacházejí v místě výskytu přírodního léčivého zdroje nebo na území s klimatickými podmínkami příznivými k léčení, a při poskytování péče jsou tyto přírodní léčivé zdroje nebo klimatické podmínky příznivé k léčení využívány (podtržení přidáno soudem) Lázeňská léčebně rehabilitační péče se poskytuje a hradí jako komplexní lázeňská léčebně rehabilitační péče nebo příspěvková lázeňská léčebně rehabilitační péče (§ 33 odst. 3 a násl. zákona o veřejném zdravotním pojištění).

[64] Ze shora citované právní úpravy vyplývá, že lázeňská léčebně rehabilitační péče je poskytována jako následná lůžková péče ve zdravotnických zařízeních. Podle § 69 odst. 1 písm. b) a 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví může ministerstvo při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku mimořádnými opatřeními *zakázat nebo omezit styk skupin fyzických osob podezřelých z nákazy* s ostatními fyzickými osobami, a to mimo jiné *uzavřením zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče* nebo *omezením jejich provozu*. V daném případě je tedy pravomoc odpůrce regulovat opatřením obecné povahy provoz poskytovatelů lázeňské léčebně rehabilitační péče dána citovanými § 69 odst. 1 písm. b) a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Je zřejmé, že mimořádné opatření dané kritérium splňuje, neboť mimo jiné s odkazem na tato ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví odpůrce napadené opatření vydal.

[65] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že v prvním a druhém kroku shora popsaného algoritmu přezkumu (viz bod 44 rozsudku) napadené mimořádné opatření uspělo.

d) Rozpor mimořádného opatření se zákonem

[66] Jak již soud výše uvedl (viz bod 60 rozsudku shora), navrhovatel namítá rovněž rozpor se zákonem vymezenou působností pro vydání napadené části mimořádného opatření, který spatřuje v tom, že § 2 odst. 2 písm. g) a h) pandemického zákona odpůrci umožňuje činnost zdravotnických zařízení pouze omezit, nikoli však zakázat. Podstatou této námitky však již není

otázka působnosti, ale tvrzený rozpor napadené části mimořádného opatření se zákonem. Nejvyšší správní soud proto uvedenou námitku navrhovatele posoudí nyní, tj. v rámci kroku č. 4 shora popsaného algoritmu přezkumu.

[67] Ze shora citovaných ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví však plyne, že ministerstvo může zdravotnická zařízení lůžkové péče i zcela uzavřít, nejen omezit jejich provoz. Ačkoliv Nejvyšší správní soud souhlasí s navrhovatelem, že pandemický zákon by úplný zákaz činnosti zdravotnických zařízení lůžkové péče sám o sobě neumožňoval, pravomoc odpůrce takto regulovat dotčený okruh vztahů je však dána právě zákonem o ochraně veřejného zdraví, který se použije subsidiárně [viz § 1 odst. 2 pandemického zákona, podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, použije se zákon o ochraně veřejného zdraví; dále viz § 4 pandemického zákona, podle něhož zmocnění ministerstva k vydávání mimořádných opatření podle § 69 a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví není tímto zákonem dotčeno; při vydávání mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které mají celostátní působnost, se pak použije § 3 odst. 1 až 5 a § 9 pandemického zákona obdobně jako při přijímání mimořádných opatření na základě pandemického zákona].

[68] Nejvyšší správní soud dále pro přehlednost shrnuje klíčové dílčí argumenty účastníků řízení k rozporu napadeného opatření se zákonem.

[69] Jak bylo uvedeno již shora, navrhovatel předně namítá nesplnění podmínek při vydání napadené části mimořádného opatření s ohledem na skutečnost, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje toliko regulaci, která se vztahuje na *skupiny fyzických osob podezřelých z nákazy*, kterým se zakazuje nebo omezuje styk s ostatními fyzickými osobami. Odpůrce ve svém opatření však neváže regulaci na to, že by samoplátci lázeňské péče byli právě oněmi fyzickými osobami podezřelými z nákazy. To v odůvodnění opatření vůbec netvrdí.

[70] Navrhovatel dále namítá, že napadeným opatřením je zasahováno do ústavně zaručeného práva pacientů na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny. Toto právo je zajisté možné omezit zákonem. Nicméně nelze přehlédnout základní zásadu lidských práv, že lidé jsou si rovni v důstojnosti a v právech dle čl. 1 Listiny. Pokud tedy dochází k nějakým, nezbytně nutným omezením těchto základních lidských práv, musí toto omezení být pro všechny stejné, a není možné při omezování základních lidských práv nějaké skupiny privilegiovat. Vydaným opatřením došlo k popření této rovnosti a dochází k diskriminaci jedněch typů pacientů na úkor druhých.

[71] Podle navrhovatele dochází přitom k dvojí diskriminaci. První diskriminace se projevuje ve srovnání s jinými pacienty, jejichž léčba je hrazena z veřejného zdravotního pojištění. Navrhovateli jde především o odstranění diskriminace pacientů, kteří v danou chvíli nedosáhnou na úhradu jejich léčení v lázních z pojištění, ale jejich zdravotní stav léčení objektivně vyžaduje. Na léčbu v lázních z pojištění dosáhnou chroničtí pacienti jen po 24 měsících a mezitím jsou odkázáni na úhradu léčení z vlastních prostředků. V rámci druhého typu diskriminace je možné se na věc podívat prizmatem zdravotnických zařízení, která jsou sdružena u navrhovatele. Zatímco poskytování všech ostatních samopláteckých zdravotních služeb či zákroků není nijak omezeno (např. ambulantní rehabilitace, lůžkové rehabilitace v tzv. odborných léčebných ústavech, které lázním přímo konkurují léčbou stejných diagnóz, kosmetická medicína, zubní péče atd.), pak poskytování samoplátecké rehabilitační péče lůžkovou formou v lázních citelně omezeno je. Absurdita a diskriminační povaha tohoto opatření vyniká zvláště vedle čl. I bodu 6 písm. e) stejného mimořádného opatření. Podle něj totiž může pacient, kterému je samoplátecké lázeňské léčení nyní odepřeno, absolvovat stejné léčebné výkony v lázních, které mají současně osvědčení k poskytování ambulantní rehabilitace (tj. ambulantní formou) a zároveň se v daných lázních ubytovat. Absolvuje tak bez jakýchkoliv omezení prakticky totožnou službu, kterou

sám uhradí. Tuto péči může samozřejmě absolvovat i na jiných ambulantních pracovištích vzdálených od jeho domova a ubytovat se tam v nejbližším hotelu. Prakticky totožnou zdravotní péčí je již zmíněná rehabilitace v odborných léčebných ústavech, která je nyní běžně poskytována samoplátcům, včetně zahraničních pacientů.

[72] Odpůrce v mimořádném opatření i ve své duplice odkazuje na § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Současně konstatuje, že navrhovatel není zástupcem pacientů a tato argumentace není ve vztahu k navrhovateli relevantní. Obdobně irelevantní je podle názoru odpůrce argumentace navrhovatele o diskriminaci pacientů, kteří nejsou navrhovateli a on sám není oprávněn podat návrh typu *actio popularis* za neurčitý okruh třetích osob. Odpůrce je přesvědčen, že tento bod vysvětlil v kontextu účelu celého opatření dostatečně a že dostal svým povinností odůvodnit opatření podle § 3 odst. 2 pandemického zákona. Ačkoliv péče tzv. samoplátecká by měla být, jak uvádí sám navrhovatel, indikovaná, nejednalo se za dané situace o natolik naléhavou péči, že by bylo nutné její poskytování umožnit. Ostatně z důvodu epidemické situace byli omezováni i další poskytovatelé zdravotních služeb, pokud jde o poskytování rovněž zdravotně indikované, nicméně odkladné péče, což lze považovat za zásah mnohem intenzivnější, než jak je tomu v posuzované věci u lázeňské péče.

[73] Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval shora nastíněným náhledem účastníků řízení na rozpor, resp. soulad napadeného opatření se zákonem.

[74] Jak vyplývá ze shora uvedených závěrů ohledně působnosti odpůrce, napadená část mimořádného opatření (čl. I bod 16) omezující poskytování lázeňské léčebné rehabilitační péče může vycházet jen ze zákona na ochranu veřejného zdraví, konkrétně § 69 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Toto ustanovení stanoví specifické podmínky, které musí být dodrženy, mají-li být opatření vydaná na jeho základě zákonná.

[75] Výkladem § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval již v rozsudku ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021-44 (srov. rovněž rozsudek ze dne 9. 6. 2021, č. j. 8 Ao 15/2021-65, body 40 a 41). Soud konstatoval, že již z rozsudku ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021-48, plyne, že cílem uzavření provozoven a zařízení uvedených demonstrativně v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví by muselo být omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. Vysvětlil, že „*nepovažuje za správný výklad, podle něhož by zákaz nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy specifikovala pouze bezprostředně navazující část § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, tedy slova zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, a další jeho části by již byly na úvodním textu nezávislé (netvořily by tedy další prvky demonstrativního výčtu upřesňujícího, co může být zákazem nebo omezením styku fyzických osob podezřelých z nákazy). Takový výklad by totiž z § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví učinil značně nepřehledné ustanovení, neboť by vůbec nebylo zřejmé, kde končí demonstrativní výčet uvedený slovem zejména a začíná vymezení dalších možných mimořádných opatření (odlišných od zákazu nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy). Navíc nesleduje smysl a účel tohoto ustanovení, jímž je právě omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami.*“ Ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví současně podle Nejvyššího správního soudu nelze chápat tak, že osobou podezřelou z nákazy může být bez dalšího každý. Fyzickou osobou podezřelou z nákazy je podle legislativní zkratky zavedené v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví zdravá fyzická osoba, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy. Ohniskem nákazy je místo, ve kterém se šíří nákaza (§ 65 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví). Nejvyšší správní soud již dříve dovodil, že osobou podezřelou z nákazy je též osoba s pozitivním výsledkem antigenního testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 poskytnutého zaměstnavatelem (rozsudek ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133, bod 81) či provedeného ve škole (rozsudek ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021-65, bod 34).

[76] Z rozsudku č. j. 6 Ao 22/2021-44 dále plyne, že nelze teoreticky vyloučit, že v extrémní situaci by ohniskem nákazy mohla být celá Česká republika, a osobou podezřelou z nákazy tudíž každý, kdo se vyskytuje na jejím území. Samotný fakt, že probíhá celosvětová pandemie, by ale k takovému závěru sám o sobě automaticky nemohl stačit (rozsudek č. j. 6 Ao 11/2021-48, bod 75). K tomu Nejvyšší správní soud dodal, že pokud by skutečně šlo o extrémní situaci, kdy by ohniskem nákazy byla celá Česká republika, byl by to především důvod k vyhlášení nouzového stavu podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Tuto úvahu nicméně nelze vykládat tak, že na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví lze vydávat mimořádná opatření jen za nouzového stavu. Nic takového z rozsudku č. j. 6 Ao 22/2021-44 neplyne (srov. arg. „především“). Soud totiž navázal tím, že v tehdy projednávané věci odpůrce v odůvodnění (ani ve svých vyjádřeních) neuvedl nic, z čeho by vyplynulo, že ohniskem nákazy ve smyslu zákona je celá Česká republika, natož aby to prokázal. Tedy zdůraznil, že skutečnost, že ohniskem nákazy ve smyslu zákona je celá Česká republika, nelze automaticky předpokládat, ale je třeba ji oprít o náležité podklady (důkazy) a odůvodnit. Závěr, že pravomoc k vydávání mimořádných opatření plynoucí z § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví k vydávání opatření podle § 69 tohoto zákona, obecně svědčí odpůrci jak za vyhlášeného nouzového stavu, tak mimo něj, ostatně plyne již z rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63 (srov. kapitolu *V.F. Pravomoc a působnost stěžovatele k vydání napadených mimořádných opatření*).

[77] V projednávané věci odpůrce omezil provoz poskytovatelů lázeňské léčebně rehabilitační péče tak, že tuto péči mohou lázeňská zařízení poskytovat jen ve dvou případech, konkrétně a) je-li alespoň částečně hrazena z veřejného zdravotního pojištění, nebo b) pacientům, který prodělal laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19, uplynula u něj doba izolace podle platného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví a od prvního pozitivního POC antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 nebo RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 90 dní, přičemž se jedná o pacienta, který je občanem České republiky, občanem Evropské unie nebo držitelem platného dlouhodobého víza nebo průkazu o povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu na území České republiky vydaných Českou republikou.

[78] Z odůvodnění napadeného mimořádného opatření se podává, že poskytování lázeňské léčebně rehabilitační péče je podmíněno alespoň částečným hrazením z veřejného zdravotního pojištění „aby se omezily počty kontaktů v rámci lázeňských zařízení, v jejichž případě se opakovaně vyskytují clustery nakažených, a to i ve výrazných počtech. Navíc byly zaznamenány případy, kdy se zdánlivě poskytuje tento druh zdravotní péče, avšak ve skutečnosti se jedná jen o wellness pobyty, resp. služby. Podmínění úhradou z veřejného zdravotního pojištění se jeví jako vhodný kontrolní prvek pro skutečnou potřebu poskytování lázeňské péče“. Z odůvodnění mimořádného opatření k čl. I bodu 16 tedy plyne, že snahou bylo omezit počty kontaktů v rámci lázeňských zařízení. Nejvyšší správní soud však souhlasí s návrhovatelem, že z odůvodnění opatření již není zřejmé, proč právě *samoplátci* [čl. I bod 16 písm. a) *a contrario*], případně *pacienti, kteří prodělali jiná onemocnění než COVID-19* [čl. I bod 16 písm. b) *a contrario*] jsou do budoucna podle odpůrce fyzickými osobami podezřelými z nákazy (jak je známo, i onemocnění COVID-19 lze totiž prodělat opakovaně).

[79] Jak již shora bylo naznačeno, podezření na nákazu *vůči všem* by muselo být opřeno o další konkrétní skutečnosti (například vysoký podíl nakažených v populaci či velmi vysoké denní přírůstky nakažených, vyšší riziko přenosu viru s ohledem na počasí a podobně). Odpůrce by navíc musel podezření vůči všem osobám, které se nacházejí na území České republiky, řádně odůvodnit a prokázat. Stejně tak je tomu ale i v případě, že odpůrce podezření na nákazu vztáhne na určitou skupinu fyzických osob (zde pacientů – samoplátců a těch, kteří neprodělali onemocnění COVID-19). I vůči této skupině osob musí podezření z nákazy alespoň rámcově odůvodnit a prokázat, což však nyní neučinil.

[80] Odpůrce v mimořádném opatření i ve své duplice odkazuje rovněž na § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle tohoto ustanovení může odpůrce zakázat nebo nařídít další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63, shledal, že podle tohoto ustanovení lze odpůrci s ohledem na výkladové pravidlo *eiusdem generis* (stejného druhu) přisoudit „pravomoc zakázat nebo nařídít jen takové „další určité“ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Samozřejmě nepůjde o činnosti stejné, to by ustanovení písmene i) postrádalo smysl. Současně však nemůže jít o jakoukoliv myslitelnou lidskou činnost. Míra obdoby musí být posuzována jak z hlediska povahy takové činnosti a jejího vztahu k účelu právní úpravy, tedy zvládnutí epidemie či jejímu předcházení (např. rizikovitost těchto činností pro šíření epidemie apod.), tak ale také z hlediska intenzity zásahu stěžovatele do práv adresátů opatření vydaného podle tohoto ustanovení, zejména základních práv garantovaných ústavním pořádkem České republiky.“ (body 143 a 144 rozsudku). Ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví tedy rozhodně nelze chápat jako zmocnění odpůrce přijmout taková opatření, která leží mimo rámec vymezený v písmenech a) až h) tohoto ustanovení zákona. „V opačném případě by tato ustanovení byla zcela zbytečná a postačovalo by zakotvit obecnou pravomoc odpůrce zakázat nebo nařídít určitou činnost k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, přičemž takto obecně vymezená pravomoc orgánu moci výkonné zasahovat do práv osob by byla jednoznačně v rozporu s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny“, překročila by i ústavní mantinely pro delegaci normotvorby (rozsudek ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021-48, bod 78).

[81] Z uvedeného lze dovodit, že na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví by bylo možné uzavřít jiné provozovny a zařízení nebo zakázat jiné činnosti než uvedené v § 69 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Prostřednictvím § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví však nelze obcházet podmínku stanovenou § 69 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, že uzavření provozoven má směřovat k omezení styku osob podezřelých z nákazy (rozsudek č. j. 6 Ao 11/2021-48, bod 78 *in fine*).

[82] Odpůrce sice do obecné části odůvodnění zahrnul v souladu s požadavkem pandemického zákona aktuální analýzu epidemické situace nemoci COVID-19, tu však nelze bez dalšího považovat za dostatečné odůvodnění ve výše uvedeném smyslu. Ačkoli odpůrce tehdejší epidemickou situaci hodnotil nadále jako nepříznivou, neboť riziko dalšího šíření nemoci v populaci bylo i přes kontinuální pokles případů stále vysoké, kladl si za cíl, aby epidemie byla brzděna co nejvíce, pokračoval současný trend poklesu i v následném období a nedošlo ke vzniku významnějšího ohniska nákazy, které by mělo potenciál se dále šířit. Z toho lze dovodit, že odpůrce vycházel naopak z toho, že je třeba stanovit takovou regulaci, díky které se bude vzniku ohnisek nákazy předcházet. Takový postoj odpovídá i tomu, že epidemie již byla kontinuálně na ústupu, což bylo jistě do značné míry ovlivněno i tím, že řada osob se pravidelně podrobovala povinnému testování, nezanedbatelná část populace již podstoupila očkování a byla stanovena všeobecná povinnost nosit ve vnitřních prostorách nebo při setkání více osob respirátory třídy FFP2. Tímto obecným východiskem je možno odůvodnit část podmínek v čl. I bodu 16 písm. b) napadeného opatření (doba izolace, 90denní lhůta od posledního negativního testu atd.), z odůvodnění opatření obecné povahy však není zřejmé, proč právě pacienti – samoplátci [čl. I bod 16 písm. a) *a contrario*] a pacienti, kteří prodělali jiná onemocnění než COVID-19 [čl. I bod 16 písm. b) *a contrario*] jsou považováni za skupinu fyzických osob podezřelých z nákazy ve smyslu § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[83] Stejně jako u míry rizika je třeba vysvětlit i důvod výjimek. I ty musí být řádně odůvodněny, což se však nestalo. Pokud by to odpůrce učinil a uvedl alespoň základní racionální důvody výjimky stanovené v čl. I bodu 16 písm. a) mimořádného opatření, pak by nemusely vznikat otázky, na které ve své argumentaci poukázal rovněž navrhovatel. Například podle čl. I bodu 6 písm. e) téhož opatření se omezuje poskytování krátkodobých a rekreačních ubytovacích služeb, s výjimkou poskytování ubytovacích služeb osobám, které jsou ubytovány za účelem toho, aby jim byly

poskytnuty zdravotní služby, a jejich nezbytnému doprovodu. Z jakého důvodu je tedy možné, že podle čl. I bodu 6 písm. e) mimořádného opatření může pacient, kterému je samoplátecké lázeňské léčení podle čl. I bodu 16 téhož opatření odepřeno, absolvovat stejné léčebné výkony v lázních, které mají současně osvědčení k poskytování ambulantní rehabilitace (tj. ambulantní formou) a zároveň se v daných lázních ubytovat?

[84] Argumentace odpůrce tzv. wellness pobyty je mimoběžná, neboť se jedná o jiný druh služby, o který ostatně navrhovatelé v nyní podaném návrhu ani nejde. Lázeňská zařízení jistě mohou poskytovat i jiné služby než čistě lázeňskou léčebně rehabilitační péči, např. wellness a jiné relaxační pobyty a s tím související pobytové služby. Nelze však bez dalšího činit rovnítko mezi pacienty, kteří si lázeňskou léčebně rehabilitační péči platí sami (tj. mimo rámec veřejného zdravotního pojištění), a osobami, které do lázeňských zařízení cestují za jinými službami, které si taktéž hradí sami. Především nutno zdůraznit, že i samoplátcí mohou mít lázeňskou léčebně rehabilitační péči indikovanou lékařem, toliko s ohledem na podmínky zákona o veřejném zdravotním pojištění si ji musí v určitých případech platit sami. Nejvyšší správní soud souhlasí s navrhovatelem, že odpůrce v odůvodnění svého opatření prakticky zaměňuje léčebně rehabilitační péči v registrovaných lázeňských zdravotnických zařízeních s wellness a jinými relaxačními pobyty.

[85] Pokud jde o argumentaci odpůrce, že srovnávání s opatřeními v jiných oblastech není relevantní, tuto námitku je třeba odmítnout. Díky srovnání je totiž možno dokreslit absenci odůvodnění napadeného opatření. Namítá-li odpůrce, že navrhovatel není pacient, nemůže tedy argumentovat právem na zdravotní péči, ani tato argumentace nemůže obstát. Navrhovatel zastupuje poskytovatele lázeňské léčebně rehabilitační péče. Ta je poskytována v registrovaných zdravotnických zařízeních, v nichž se právo na zdravotní péči uskutečňuje.

[86] Za výše popsané situace, kdy odpůrce ani netvrdil, že by se případy, na které se podmínky čl. I bodu 16 napadeného opatření nevztahují, týkaly skupin fyzických osob podezřelých z nákazy, proto nebylo možné na základě § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví regulovat činnost lázeňské léčebně rehabilitační péče, a to tak že byla v případech, na něž písm. a) a b) čl. I bodu 16 nedopadaly, zcela znemožněna. Mimořádné opatření je proto v napadeném rozsahu čl. I bodu 16 nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Za této situace se tedy Nejvyšší správní soud již nezabýval zbylými námitkami navrhovatele

IV. Závěr a náklady řízení

[87] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že mimořádné opatření bylo v rozsahu čl. I bodu 16 v rozporu se zákonem, neboť nedostalo požadavku na zákonem požadované odůvodnění, a je v tomto rozsahu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jak již bylo shora uvedeno, vzhledem ke zrušení mimořádného opatření v průběhu řízení a s ohledem na § 13 odst. 4 pandemického zákona, soud vyslovil, že mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem.

[88] Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, neboť ten se posuzuje podle osudu napadeného opatření obecné povahy. V takovém případě mu je odpůrce povinen podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit náklady řízení před soudem.

[89] Náhrada nákladů řízení navrhovatele zahrnuje zaplacený soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5.000 Kč, odměnu advokáta a náhradu hotových výdajů. Odměna advokáta zahrnuje 5 úkonů právní služby spočívajících v přípravě a převzetí zastoupení, sepsání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, úpravě petitu, repliky č. 1 k vyjádření odpůrce a repliky č. 2, kterou navrhovatel reagoval na dupliku odpůrce [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů

za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za úkon spočívající v úpravě petitu pak náleží mimosmluvní odměna pouze ve výši jedné poloviny [§ 11 odst. 3 ve spojení s odst. 2 advokátního tarifu *per analogiam*], neboť se jednalo sice o úkon nezbytný pro meritorní projednání návrhu, avšak relativně jednoduchý, o jehož nezbytnosti byl navrhovatel navíc poučen soudem. Odměna advokáta tak činí 4 x 3.100 Kč (12.400 Kč) plus 1.550 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 2 a 3 advokátního tarifu], tedy 13.950 Kč. Odměna dále zahrnuje paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 5 x 300 Kč (1.500 Kč). Zástupce navrhovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, která činí po zaokrouhlení na celé koruny 3.245 Kč (tj. plus 21 %). Odměna advokáta tak činí 18.695 Kč. Náklady řízení navrhovatele před Nejvyšším správním soudem tak činí celkem 23.695 Kč.

[90] Odpůrce je tedy povinen navrhovateli zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 23.695 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. MgA. Michala Šalomouna, Ph.D., advokáta se sídlem Bráfova tř. 52, Třebíč.

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

V Brně dne 1. července 2021

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu