



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 navrhovatelů: **a) Ing. J. P., b) RNDr. Z. P., c) Bc. J. P., a d) Mgr. M. S.**, všichni zastoupeni Mgr. Hanou Petákovou, advokátkou se sídlem Za Brodцем 221, Kutná Hora, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, 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 2, bodu 5 písm. a), b), c), e), f), g) a h), bodu 6, bodu 8, bodu 11, bodu 16, bodu 17, bodu 18 a bodu 19,

**t a k t o :**

- I. Návrh v části týkající se čl. I bodu 2, bodu 5 písm. b), c), g) a h), bodu 6 a bodu 8 opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN, **se odmítá.**
- II. Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN, **bylo** v části čl. I bodu 5 písm. a) a e), bodu 11, bodu 18 písm. b) a bodu 19 **v rozporu se zákonem.**
- III. Ve zbývající části **se návrh zamítá.**
- IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Navrhovatelé se návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části u Nejvyššího správního soudu podaným dne 26. 4. 2021 domáhali zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN (dále „mimořádné opatření“), a to v části:

- čl. I bodu 2 – dále též „omezení provozoven stravovacích služeb“,
- čl. I bodu 5 písm. a) – dále též „omezení provozu heren a kasin“,
- čl. I bodu 5 písm. b) – dále též „omezení sportovišť“,

- čl. I bodu 5 písm. c) – dále též „omezení koupališť a wellness“,
- čl. I bodu 5 písm. e) – dále též „omezení muzeí a galerií“,
- čl. I bodu 5 písm. f), – dále též „omezení veletrhů a výstav“,
- čl. I bodu 5 písm. g) – dále též „omezení zájmového vzdělávání dětí“,
- čl. I bodu 5 písm. h) – dále též „omezení lanovek a lyžařských vleků“,
- čl. I bodu 6 – dále též „omezení ubytovacích služeb“,
- čl. I bodu 8 – dále též „omezení trhů“,
- čl. I bodu 11 – dále též „omezení společenských klubů a diskoték“,
- čl. I bodu 16 – dále též „omezení společenských akcí“,
- čl. I bodu 17 – dále též „omezení shromažďovacího práva“,
- čl. I bodu 18 – dále též „omezení schůzí“,
- čl. I bodu 19 – 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 4. 5. 2021 navrhovatelé v reakci na poučení Nejvyššího správního soudu a s ohledem na zrušení napadeného mimořádného opatření navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že mimořádné opatření bylo v části čl. I bodu 2, bodu 5 písm. a), b), c), e), f), g) a h), bodu 6, bodu 8, bodu 11, bodu 16, bodu 17, bodu 18 a bodu 19 v rozporu se zákonem.

## **II. Návrh, vyjádření odpůrce a replika navrhovatelů**

### *II.1 Návrh*

[4] Navrhovatelé ohledně své aktivní procesní legitimace odkazují na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48. Ve vztahu k čl. I bodům 2, 5, 6, 8, 11, 16 a 17 mimořádného opatření odkazují na bod 11 daného rozsudku, podle něž dané body zasahují do subjektivních práv všech osob při výkonu běžných činností. Pokud jde o čl. I body 18 a 19, ty se dotýkají navrhovatele a) tak, že je členem společenství vlastníků jednotek, navrhovatelka b) je členkou dvou společenství vlastníků a též členkou pobočného spolku Svaz postižených civilizačními chorobami v ČR, z.s., základní organizace Brušperk. Navrhovatel c) je členem spolku Slezský aeroklub Zábřeh, z.s., a navrhovatel d) je členem společenství vlastníků jednotek.

[5] Obecně navrhovatelé namítli, že se odpůrce neřídil výše uvedeným rozsudkem, ve kterém soud poskytl odpůrci návod k přípravě nového mimořádného opatření.

pokračování

[6] K čl. I bodům 2, 5, 6, 8 a 11 mimořádného opatření navrhovatelé uvedli, že zakazují přítomnost veřejnosti. Ta je však nedílnou součástí daných činností, protože veřejnost představuje potenciální zákazníky, což nepopírá ani odpůrce, jinak by nebylo důvodu přítomnost veřejnosti zakazovat. Ve skutečnosti však nejde o omezení, nýbrž o zákaz, jelikož restaurace bez hostů postrádá smysl. Ostatně, Nejvyšší správní soud již vyložil, že pandemický zákon rozlišuje pojmy „omezení“, „zákaz“ a „stanovení podmínek.“ Ty nemůže odpůrce zaměňovat, obzvláště pak nesmí pomoci „zákazu přítomnosti v provozovně“ či stanovení nesplnitelných podmínek zakázat výkon podnikání, pro jehož zákaz mu v konkrétním případě chybí zákonný podklad. Přesně to však odpůrce ohledně těchto bodů mimořádného opatření učinil, neboť jimi omezil dané činnosti tak, že je fakticky zakázal. Podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona odpůrce může omezit činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo obchodního centra nebo stanovit podmínky pro jejich činnost, obdobně dle § 2 odst. 2 písm. d) to může učinit ve vztahu ke koupalištím a saunám. Přes upozornění ze strany Nejvyššího správního soudu však odpůrce tyto mantinely překročil. Zákaz prodeje na tržističích, v tržnicích a v mobilních provozovnách, jakož i zákaz pochůzkového a podomního prodeje, v čl. I bodu 8 je pak dle navrhovatelů nedůvodně diskriminační, protože upřednostňuje podnikatele nabízející své služby a zboží ve vnitřních prostorech, ačkoliv sám odpůrce považuje pobyt v těchto prostorech za rizikový. Odpůrce se snaží argumentovat, že na trzích se setkává velké množství lidí na malém prostoru, kteří spolu jinak nepřicházejí do styku. To však platí i pro nákupní centra, jejichž provoz není zakázán, ale jen omezen.

[7] K omezení společenských akcí (čl. I bod 16 mimořádného opatření) navrhovatelé uvedli, že podle rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 je třeba vyložit pojem „akce“ v souladu s ústavním pořádkem. Odpůrce však vydal mimořádné opatření s totožným obsahem, pouze doplnil odůvodnění o výklad provedený soudem. Navrhovatelé však namítají, že odůvodnění nepředstavuje závaznou (normativní) část mimořádného opatření, pojem akce je nutné legálně definovat v normativní části mimořádného opatření. To je nezbytné i proto, že na výklad uvedeného pojmu jsou navázány sankční mechanismy. Zákaz účasti více než dvou osob na akci dle navrhovatelů rovněž představuje faktický zákaz dané činnosti, jak již uvedl Nejvyšší správní soud. Uvedený zákaz znemožňuje pořadatelům akcí výkon jejich podnikatelské činnosti. Zároveň je zákaz nepřiměřený, neboť z odůvodnění mimořádného opatření neplyne, že by odpůrce provedl test přiměřenosti. Mimořádné opatření je v tomto rozsahu nepřezkoumatelné, neboť je jeho odůvodnění totožné s odůvodněním předchozího mimořádného opatření, jež Nejvyšší správní soud zrušil a odpůrci vytkl nedostatek odůvodnění.

[8] Shodnou námitku uplatnili navrhovatelé i vůči omezení shromažďovacího práva (čl. I bod 17 mimořádného opatření), jehož odůvodnění je v zásadě také shodné s předchozím zrušeným mimořádným opatřením. Mimořádné opatření je v této části nepřezkoumatelné, a to tím spíše, že omezení základního práva musí být argumentačně precizní. Mimořádné opatření je pak dle navrhovatelů též vnitřně rozporné, protože na jednu stranu zakazuje setkávání více než dvou lidí, avšak zároveň povoluje shromažďování neurčitého počtu lidí.

[9] K podmínkám vstupu do některých vnitřních prostor (čl. I bod 19 mimořádného opatření) navrhovatelé uvedli, že pro vstup osob stanoví odlišné podmínky pro každou ze čtyř kategorií osob (po RT-PCR testu, po POC testu, očkované, a po prodělání nemoci). Nejvyšší správní soud odpůrci ve vztahu k předchozímu mimořádnému opatření vyčetl, že z odůvodnění nelze vůbec zjistit, proč je pro každou z těchto kategorií osob volen odlišný režim. Nebylo ani zřejmé, proč se liší podmínky po RT-PCR testu a po POC testu, jestliže v obou případech jde o testování v určitém čase, byť s různou mírou přesnosti. Žádný z testů však logicky nic nevyovídá o nákaze v budoucnosti. Soud tak označil daný bod předchozího mimořádného opatření za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Navrhovatelé namítají, že odpůrce sice část odůvodnění doplnil, avšak ta jen jinými slovy rekapituluje text bodu 19 mimořádného opatření.

Odpůrce tak stále rozdílný přístup k různým typům testů nijak nezdůvodnil. Stejně tak nezdůvodnil ani to, proč přistupuje odlišně k očkovaným osobám a osobám po prodělání nemoci, přestože se již objevují odborné názory, že imunita získaná po prodělání infekce je komplexnější. Odůvodnění bodu 19 krom splnění jedné ze čtyř podmínek výše navíc uvádí i další kumulativní podmínku, a sice že osoba nemá žádné příznaky onemocnění covid-19. Tuto podmínku však normativní část mimořádného opatření nestanoví, a tento bod je tudíž rozporný se svým odůvodněním. Pokud je z těchto důvodů nepřezkoumatelný bod 19, musí být dle navrhovatelů nepřezkoumatelný i bod 18, jenž na bod 19 odkazuje v podstatné části jím ukládaných povinností.

[10] Navrhovatelé tedy považují napadenou část mimořádného opatření dílem za vydanou mimo pravomoc odpůrce, a dílem za nepřezkoumatelnou a nepřiměřenou. Pravomoc odpůrce nelze dovozovat ani z § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví obsahujícího zbytkovou klauzuli, jak uvedl již Nejvyšší správní soud. I pokud by odpůrce danou pravomoc měl, v daném případě ji dle navrhovatelů z výše popsaných důvodů uplatnil nepřiměřeným způsobem, aniž zdůvodnil, že opatření významnou měrou přispějí k naplnění sledovaného cíle. Mimořádné opatření pak nesplňuje ani obecnou povinnost přezkoumatelného odůvodnění, na niž odpůrce aktuálně upozornil i Nejvyšší správní soud.

[11] Souhrnně k odůvodnění mimořádného opatření pak navrhovatelé namítají, že odkazy na zahraniční studie samy o sobě nemohou založit jeho přezkoumatelnost, neboť v ČR jsou často jiné podmínky, situace se zde vyvíjí odlišně. Nadto měla by být přímo citována konkrétní pasáž studie, obecný odkaz nepostačuje. Odpůrce dále opakovaně vydává formálně různá, prakticky však stejná mimořádná opatření stále se stejným odůvodněním, ačkoli odpůrce současně ohlásil rozvolňování, což je absurdní. Skutečné odůvodnění je veřejnosti předkládáno až na tiskových konferencích nebo formou rozhovorů s epidemiologickými experty vlády. Odpůrce a vláda disponují řadou odborníků, jejichž názory se odpůrce patrně řídí, ale jejich konkrétní stanoviska či doporučení nezahrnuje do odůvodnění svých mimořádných opatření.

## *II.2 Vyjádření odpůrce k návrhu*

[12] Odpůrce je přesvědčen, že § 3 odst. 1 a 2 pandemického zákona ve spojení se zákonem o ochraně veřejného zdraví mu umožňuje 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. K námitce, že extenzivním užitím omezení dosáhl faktického zákazu, odpůrce uvedl, že nejde o absolutní zákaz, nýbrž o podmnožinu množiny omezení. Obchodní činnost nebyla zakázána, neboť i nadále může fungovat cestou výdeje nebo internetového prodeje. Stanovená omezení jsou dočasná do doby snížení rizika šíření epidemie, podrobná analýza dané situace je součástí odůvodnění opatření. Správní spis odpůrce nepředložil, což odůvodnil tím, že obsahuje jen veřejně dostupná mimořádná opatření.

## *II.3 Replika navrhovatelů*

[13] V replice navrhovatelé uvedli, že vyjádření odpůrce neobsahuje žádnou procesní obranu ani téměř žádnou argumentaci, pouze cituje právní úpravu, aniž ji na daný případ aplikuje. Argumentace odpůrce, že „omezení zákazem přítomnosti veřejnosti“ není zákazem, je v přímém rozporu s rozsudkem čj. 6 Ao 11/2021-48. Odpůrce tak volí argumentaci, kterou již Nejvyšší správní soud vyvrátil. Takový přístup lze označit snad až za pohrdání soudem a právním systémem, a v konečném důsledku vede k diktatuře. Pokud správní spis obsahuje jen sérii mimořádných opatření, jak uvedl odpůrce, je v rozporu s § 17 správního řádu. Odpůrce sice argumentuje daty a studiemi, ty ale nijak neeviduje a nikomu neposkytuje. Ve výsledku tedy

pokračování

vyjádření odpůrce svou argumentační slabostí přisvědčuje navrhovatelům, neboť ti se o nedostatek argumentace odpůrce opírali již v návrhu.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] 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 v části navrhovatelům chyběla aktivní procesní legitimace. Ve zbývající části pak byl návrh částečně důvodný a částečně nedůvodný.

[15] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu.

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

[17] Jednání nebylo třeba nařídit 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 provozoven stravovacích služeb, omezení sportovišť, omezení koupališť a wellness a omezení lanovek a lyžařských vleků*

[18] Navrhovatelé v nyní projednávané věci napadli 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 2 mimořádného opatření (omezení provozoven stravovacích služeb) v rozsudku ze dne 1. 6. 2021, čj. 8 Ao 11/2021-24, ohledně čl. I bodu 5 písm. b) a c) mimořádného opatření (omezení sportovišť a omezení koupališť a wellness) v rozsudku ze dne 9. 6. 2021, čj. 8 Ao 15/2021-65, a 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.

[19] 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 navrhovatelé v nyní projednávané věci napadli mimořádné opatření odpůrce i v částech, které Nejvyšší správní soud již shledal rozpornými se zákonem [viz předchozí odstavec tohoto rozsudku], zabýval se soud 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).

[20] Nejvyšší správní soud v bodě [18] uvedenými rozsudky již deklaroval nezákonnost napadeného mimořádného opatření v rozsahu omezení provozoven stravovacích služeb (čl. I bod 2), omezení sportovišť [čl. I. bod 5 písm. b)], omezení koupališť a wellness [čl. I. bod 5

písm. c)] a omezení lanovek a lyžařských vleků [čl. I. bod 5 písm. h)]. 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 navrhovatelů v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení.

### III.2 Omezení ubytovacích služeb a omezení trhů

[21] 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), musí dále zabývat otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatelů, a to vždy u každého jednotlivého napadeného bodu mimořádného opatření. 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 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).

[22] Ohledně omezení ubytovacích služeb a omezení trhů (čl. I body 6 a 8 mimořádného opatření) navrhovatelé dovozují svoji aktivní procesní legitimaci na základě závěru uvedeného v bodě 11 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48, s tím, že dané body zasahují do subjektivních práv všech osob při výkonu běžných činností.

[23] K tomu Nejvyšší správní soud nicméně uvádí, že takový závěr uvedený rozsudek vyslovil pouze k bodům 16 a 17 tehdy přezkoumávaného mimořádného opatření odpůrce (omezení společenských akcí a omezení shromažďovacího práva). Tento závěr Nejvyšší správní soud potvrdil také v rozsudku ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44. V obou případech je nadto stěžejní především individuální kontext, v němž Nejvyšší správní soud svůj závěr vyslovil, tedy rozsah, ve kterém byly body 16 a 17 tehdy přezkoumávaného mimořádného opatření napadeny a námitky, které tehdejší navrhovatelé proti těmto bodům tehdy přezkoumávaného mimořádného opatření uplatnili. Námitky totiž věcně směřovaly pouze proti regulaci akcí, převážně soukromého (rodinného) charakteru (viz bod 5 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 a bod 8 rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44, kde navrhovatel dokonce rozsah návrhu i petit omezil pouze na soukromé akce).

[24] Tvrzení o zásahu do subjektivních práv všech osob při výkonu běžné činnosti proto nezaloží automaticky aktivní procesní legitimaci navrhovatele ve vztahu k těm částem mimořádného opatření, které regulují činnost různých druhů provozoven. Již v rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44 (bod 20) Nejvyšší správní soud odmítl *„natolik extenzivní pojetí aktivní legitimace k podání návrhu na opatření obecné povahy, které by umožňovalo napadnout omezení poskytování určité služby každému potenciálnímu zákazníkovi (odběrateli) této služby. To by skutečně mělo povahu actionis popularis, v rozporu s konstrukcí řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s.“* Dále v bodě 21 tohoto rozsudku dodal, že *„i v případě mimořádných opatření vydaných podle pandemického zákona je tedy nutné, aby měla napadená regulace „přímý a nezprostředkovaný vztah“ k právům navrhovatele (ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Takový přímý a nezprostředkovaný vztah však bez dalšího neexistuje mezi regulací činnosti podnikatele a právní sférou jeho zákazníků.“*

pokračování

[25] Omezení ubytovacích služeb a omezení trhů (čl. I body 6 a 8 mimořádného opatření) ovšem [na rozdíl od níže uvedeného ohledně čl. I bodů 5 písm. a), f), e) a g) a bodu 11] stanovilo povinnosti (v podobě zákazu, omezení či podmínek činnosti) výhradně provozovatelům (poskytovatelům) krátkodobých a rekreačních ubytovacích služeb a provozovatelům tržišť, tržnic a mobilních provozoven, resp. osobám provádějícím pochůzkový a podomní prodej (bod 22 rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44 *a contrario*). Navrhovatelé nikterak netvrdili, že by uvedené činnosti provozovali, resp. jakýmkoliv způsobem vykonávali či měli v úmyslu provozovat nebo vykonávat a neplyne to ani z kontextu jejich námitek. Naopak svoji legitimaci opírali zcela obecně o omezení běžných činností (tedy jako zákazníkům a uživatelům služeb).

[26] Nutno dodat, že i pokud v rámci omezení ubytovacích služeb odpůrce v čl. I bodu 6 písm. a) pododst. i) stanovil povinnost každé osobě, které je na základě výjimky ubytování umožněno, nejedná se o povinnost stanovenou veškeré veřejnosti, tedy každému, kdo je součástí nejširší spotřebitelské veřejnosti, ale naopak pouze úzce vymezené skupině osob – zaměstnanců, pro něž je „*ubytování nezbytné k výkonu zaměstnání, povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti*“. Obecné tvrzení navrhovatelů o zásahu do subjektivních práv všech osob na území státu při výkonu běžných činností proto není myslitelným tvrzením o naplnění podmínky pracovní nezbytnosti pro uplatnění dané výjimky. Ta se totiž netýká ani všech zaměstnanců, natož pak všech osob, a nejedná se ani o výkon běžné, každodenní činnosti. Nadto, výjimka z podstaty věci ani nemůže dopadat na veškerou veřejnost, neboť by se pak nejednalo o výjimku, resp. by byla zcela popřena.

[27] Nejvyšší správní soud současně navrhovatele nevyzýval podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k doplnění návrhu, neboť v dané věci nešlo o situaci, že by návrh neobsahoval žádná tvrzení ve vztahu k aktivní procesní legitimaci (ve smyslu bodu 31 a násl. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Tato tvrzení totiž v návrhu obsažena byla (viz bod [22] tohoto rozsudku), soud je však ve vztahu k omezení ubytovacích služeb a omezení trhů vyhodnotil jako irelevantní.

[28] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelů k napadení čl. I bodů 6 a 8 mimořádného opatření (omezení ubytovacích služeb a omezení trhů), a proto jejich návrh v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh, který byl podán osobami k tomu zjevně neoprávněnými.

### III. 3 Obecná námitka nepřezkoumatelnosti

[29] Navrhovatelé souhrnně vůči všem napadeným bodům uplatňují námitku nepřezkoumatelnosti spočívající v podstatě pouze v tvrzení, že „*odpůrce nereaguje ani na recentní rozhodnutí soudů, která mu potřebu přezkoumatelných odůvodnění opakovaně zdůrazňují*“.

[30] K takto obecné námitce nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud předně odkazuje na závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, který se vyjadřoval ke smyslu žalobního bodu [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a jehož závěry je třeba použít i ve vztahu k návrhovému bodu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Z tohoto rozsudku plyne, že čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta. K samotnému žalobnímu bodu pak rozšířený senát uvedl, že „*náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného*

*správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.“*

[31] Zákonný požadavek na návrhový bod je tedy naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat. Za takový návrhový bod lze považovat i obecnou námitku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek odůvodnění mimořádného opatření. Navrhovatelé ovšem neupřesňují, v kterých aspektech je mimořádné opatření nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud proto nemohl přistoupit k tomu, aby za navrhovatele dohledával, v kterých ohledech by bylo možné napadenou část mimořádného opatření považovat za nepřezkoumatelnou. K takto obecně uplatněné námitce nepřezkoumatelnosti proto soud poznamenává pouze tolik, že důvodná by mohla být jen v situaci, kdy by mimořádné opatření trpělo zcela zjevným nedostatkem odůvodnění (například by takové odůvodnění úplně chybělo). Tak tomu však v nyní projednávané věci není.

[32] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že z moci úřední je oprávněn zrušit mimořádné opatření pro nepřezkoumatelnost jen tehdy, pokud tato nepřezkoumatelnost brání přezkumu mimořádného opatření z hlediska uplatněných návrhových bodů. V usnesení ze dne čj. 2 As 34/2006, č. 1546/2008 Sb. NSS, k tomu rozšířený senát poznamenal že *„z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.“*

[33] Přezkoumatelností mimořádného opatření se proto soud podrobněji zabývá jen u těch napadených částí mimořádného opatření, u kterých tuto námitku navrhovatelé uplatnili v konkrétnější podobě, anebo tam, kde nepřezkoumatelnost mimořádného opatření brání jeho posouzení v rozsahu uplatněného návrhového bodu.

### *III. 4 Omezení provozu heren a kasin, omezení muzeí a galerií, omezení veletrhů a výstav a omezení, omezení zájmového vzdělávání dětí a omezení společenských klubů a diskoték*

#### *III. 4.1 Aktivní procesní legitimace*

[34] Aktivní procesní legitimaci ohledně omezení provozu heren a kasin [čl. I bod 5 písm. a)], omezení muzeí a galerií [čl. I bod 5 písm. e)], omezení veletrhů a výstav [čl. I bod 5 písm. f)], omezení zájmového vzdělávání dětí [čl. I bod 5 písm. g)] a omezení společenských klubů a diskoték (čl. I bod 11) navrhovatelé dovozují také na základě závěru v bodě 11 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48, s tím, že dané body zasahují do subjektivních práv všech osob při výkonu běžných činností.

[35] Jak již zaznělo v bodě [24] tohoto rozsudku jen tvrzení o zásahu do subjektivních práv všech osob při výkonu běžné činnosti nezaloží automaticky aktivní procesní legitimaci navrhovatele ve vztahu k těm částem mimořádného opatření, které regulují činnost různých druhů provozoven. Na rozdíl od čl. I bodů 6 a 8 mimořádného opatření (omezení ubytovacích služeb a omezení trhů) ovšem odpůrce v bodech uvedených v předchozím odstavci [34] zjevně nestanovil povinnosti jen provozovatelům tam uvedených služeb (byť regulace těchto činností patrně byla jeho primárním cílem), nýbrž veškeré veřejnosti, tedy každému zákazníkovi či návštěvníkovi, neboť jim zakázal přítomnost v provozovnách (tedy stanovil jim povinnost nevstupovat do provozoven heren a kasin, do muzeí a galerií, na veletrhy a výstavy, do zařízení zájmového vzdělávání dětí a do společenských klubů či na diskotéky).



pokračování

[36] Tento závěr vyslovil za velmi podobných okolností Nejvyšší správní soud již v rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44: „[22] *V projednávané věci však odpůrce v čl. I bodech 1 a 4 písm. a) mimořádného opatření zjevně nestanovil jen provozovatelům stravovacích služeb, heren a kasin (byť regulace těchto činností patrně byla jeho primárním cílem), nýbrž veškeré veřejnosti, tedy každému zákazníkovi, neboť jim zakázal přítomnost v provozovnách (tedy stanovil jim povinnost do provozoven nevstupovat), což potvrdil i odpůrce při jednání. Právě pro to, jak jsou napadená ustanovení ve své dispozici formulována (omezují se činnost provozovny tak, že se zakazuje přítomnost veřejnosti), je zřejmé, že regulace míří nejen na provozovatele, ale i na třetí osoby, tedy na každého, kdo je součástí nejširší spotřebitelské veřejnosti. V tomto smyslu jde o povinnost na sobě nezávislé – veřejnosti je zakázán vstup i v případě, že provozovna je otevřena (což mimořádné opatření přísně vzato nezakazuje) nebo že provozovatel sám nesplní svou povinnost zabránit přítomnosti veřejnosti. Provozovatel i veřejnost jsou také zjevně nezávislé na sobě podle pandemického zákona postižitelní – provozovatel jako právnická nebo fyzická podnikající osoba za přestupek podle § 10, veřejnost (tedy každý zákazník) jako osoba fyzická za přestupek podle § 11 odst. 2 pandemického zákona.“ Nejvyšší správní soud tedy tvrzení navrhovatele o zkrácení na právech tím, že mu odpůrce pod hrozbou sankce zakázal přítomnost ve vymezených provozovnách, které jsou otevřeny, případně by za normálních okolností otevřeny byly a jejichž služeb by využil, považoval za logické, konsekventní a myslitelné tvrzení ve smyslu výše citované judikatury.*

[37] Z těchto závěrů je třeba vyjít i v nyní projednávané věci, neboť i zde některé z navrhovatelů napadených bodů obsahovaly shodnou formulaci „omezují tak, že se zakazuje přítomnost veřejnosti“ [bod 5 písm. a), f) a g) a bod 11] či „zakazují návštěvy a prohlídky veřejnosti“ [bod 5 písm. e)] a stanovily tak totožnou povinnost (nevstupovat či se neúčastnit) veškeré veřejnosti, tedy každému účastníkovi, zákazníkovi či návštěvníkovi.

[38] Odpůrce tedy v čl. I bodu 5 písm. a), f), g) a e) a bodu 11 mimořádného opatření, kterými stanovil omezení provozu heren a kasin, muzeí a galerií, veletrhů a výstav, zájmového vzdělávání dětí a společenských klubů a diskoték, zjevně nestanovil povinnosti jen provozovatelům tam uvedených služeb, nýbrž veškeré veřejnosti, tedy každému zákazníkovi či návštěvníkovi, neboť jim zakázal přítomnost v provozovnách.

[39] Do některých provozoven a zařízení může vstoupit skutečně každý a jsou určeny široké veřejnosti (např. maloobchodní prodejny, obchodní centra, provozovny stravovacích služeb, ale i herny a kasina, veletrhy a výstavy a společenské kluby a diskotéky, o které jde v dané věci). Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru o dostatku aktivní procesní legitimace k napadení čl. I bodu 5 písm. a) mimořádného opatření (omezení provozu heren a kasin), čl. I bodu 5 písm. e) mimořádných opatření (omezení muzeí a galerií), čl. I bodu 5 písm. f) mimořádného opatření (omezení veletrhů a výstav) a čl. I bodu 11 (omezení společenských klubů a diskoték).

[40] U jiných zařízení a provozoven služeb je ale možnost vstupu do nich a možnost jejich využívání omezena specifickými podmínkami, kdy k čerpání těchto služeb musí být „veřejnost“ zapsána, přijata či jinak přihlášena. Takovými jsou právě i zařízení obdobná zařízením zájmového vzdělávání dětí ve smyslu vyhlášky č. 74/2005 Sb., o zájmovém vzdělávání. Aby i v případě omezení těchto zařízení a provozoven navrhovatelům svědčila aktivní procesní legitimace, musel by být z jejich tvrzení zřejmý přímý a nezprostředkovaný vztah napadené regulace k jejich právům. Tak tomu u navrhovatelů ve vztahu k omezení zařízení zájmového vzdělávání dětí není. Zejména je ale tato regulace adresována osobám ve věku 6 až 18 let, kterými navrhovatelé nejsou. Aktivní procesní legitimace by jim pak nemohla svědčit ani jako rodičům takových dětí (k tomu srov. závěry vyjádřené v rozsudku NSS ze dne 2. 6. 2021, čj. 9 Ao 3/2021-41, který se vyjadřoval k aktivní procesní legitimaci rodičů žáků mateřských a základních škol k napadení mimořádného opatření, které zakazovalo osobní přítomnost žáků v těchto školách).

[41] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru o nedostatku aktivní procení legitimity navrhovatelů k napadení čl. I bodu 5 písm. g) mimořádného opatření (omezení zájmového vzdělávání dětí). Ani v tomto případě soud neshledal důvod vyzývat navrhovatele k doplnění návrhu (viz bod [27] tohoto rozsudku a závěr o zjevném nedostatku aktivní procesní legitimity rodičů).

### III. 4.2 Překročení mezí zákonem vymezené pravomoci a působnosti

[42] 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.*

[43] 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 ...*

[44] K omezení provozu heren a kasin [čl. I bod 5 písm. a)], omezení muzeí a galerií [čl. I bod 5 písm. e)], omezení veletrhů a výstav [čl. I bod 5 písm. f)] a omezení společenských klubů a diskoték (čl. I bod 11) navrhovatelé namítají, že odpůrce tyto činnosti fakticky zakázal, ač je dle pandemického zákona může maximálně omezit. Tvrdí, že tím odpůrce překročil svoji pravomoc. Tyto námítky se však netýkají otázky pravomoci. Pravomoc je totiž třeba chápat jako obecné zmocnění k vydávání opatření obecné povahy v určité oblasti, jak dovodil již rozsudek čj. 1 Ao 1/2005-98: „*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). Je tak zřejmé, že mimořádné opatření jako celek dané kritérium splňuje.

[45] Ohledně překročení vymezené působnosti navrhovatelé nic výslovně nenamítali, resp. jejich námítky vztahující se k ustanovením, od nichž odpůrce odvozoval svoji působnost, nesměřovaly do působnosti odpůrce, ale shodně jako u pravomoci k zákonitosti napadených částí mimořádného opatření. Soud se však touto otázkou zabýval z úřední povinnosti. Zkoumal, zda odpůrce mimořádným opatřením 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 čj. 1 Ao 1/2005-98).

[46] Podle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona je mimořádným opatřením *omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz.*

[47] 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 vztáhnout 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.*

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

pokračování

*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.*

[49] Odpůrce v návěti mimořádného opatření uvedl, že je vydává s odkazem na § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a na § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) pandemického zákona; u jednotlivých ustanovení však právní základ blíže nespecifikoval.

[50] Nejvyšší správní soud má předně za to, že § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona dopadá pouze na obchodní či výrobní provozovny, nikoli na provozovny, v nichž jsou poskytovány služby. K tomuto závěru, se kterým se nyní rozhodující senát ztotožňuje, Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudcích čj. 6 Ao 22/2021-44, body 25 až 36, a čj. 8 Ao 11/2021-24, body 35 až 37. V nyní projednávané věci na ně již pouze stručně odkazuje a dále z nich vychází.

[51] V kontextu těchto závěrů je pro zjištění, zda odpůrce postupoval v mezích své zákonem svěřené působnosti, nezbytné určit, které z napadených bodů se týkají služeb a jejich poskytování, a které jiných činností. Podle toho lze určit, zda pandemický zákon, příp. zákon o ochraně veřejného zdraví zmocňuje odpůrce k úpravě daného okruhu vztahů.

[52] Herny, kasina a sázkové kanceláře dle čl. I bodu 5 písm. a) mimořádného opatření bezpochyby představují provozovny, v nichž jsou poskytovány služby, jak Nejvyšší správní soud již vyložil v opakovaně zmiňovaném rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44, např. body 31 a 33.

[53] Obdobně je třeba za provozovny, v nichž jsou poskytovány služby v podobě návštěv a prohlídek též muzea, galerie, hrady a tak podobně [čl. I bod 5 písm. e) mimořádného opatření], neboť se ani zde nejedná o obchodní či výrobní provozovnu ve smyslu zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Zároveň se nejedná ani o „veřejné nebo soukromé akce“ ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, jak toto spojení vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48. Nejde totiž o organizovaný podnik, jako jsou např. slavnosti, přehlídky či festivaly, v podobě jednorázových či sice opakovaných, ale časově omezených *ad hoc* výstav či prohlídek s předem stanoveným místem a časem. Naopak jde o kontinuálně a dlouhodobě poskytované služby, kam se lidé nechodí primárně potkávat, přičemž případná setkání jsou pouze nahodilá. Mělo-li by se jednat o „akce“, bylo by touto optikou možno za akci označit i klasický prodej zboží či poskytování stravovacích služeb, což by bylo v rozporu s běžným vnímáním charakteru daných činností.

[54] Konečně i hudební, taneční, herní a podobné společenské kluby a diskotéky regulované čl. I bodem 11 mimořádného opatření je třeba považovat za provozovny, v nichž jsou poskytovány služby, neboť jsou svojí povahou srovnatelné s provozem heren a kasin, resp. poskytováním stravovacích služeb.

[55] Na základě pandemického zákona všechny tyto služby tedy nelze vůbec omezit, a proto tento zákon nedává odpůrci zmocnění k regulaci provozoven, v nichž jsou poskytovány. Nejvyšší správní soud má však za to, že omezení provozu heren a kasin [čl. I bod 5 písm. a)], omezení muzeí a galerií [čl. I bod 5 písm. e)], omezení zájmového vzdělávání dětí [čl. I bod 5 písm. g)] a omezení společenských klubů a diskoték (čl. I bod 11) by obecně bylo možné vydat na základě § 69 odst. 1 písm. b), případně písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví (který je vůči pandemickému zákonu obecným, subsidiárním předpisem – srov. rozsudek NSS ze dne

22. 4. 2021 čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 35). Jde-li o otázku působnosti odpůrce (okruh vztahů, k jejichž úpravě je zákonem zmocněn), lze vyjít z toho, že na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví obsahujícího demonstrativní výčet oblastí lze uvedené služby zakázat či omezit. Působnost k regulaci těchto vztahů tedy odpůrci obecně nechybí. Jinou otázkou však jsou další zákonné podmínky plynoucí z uvedeného ustanovení.

[56] Jinak je tomu u omezení veletrhů a výstav dle čl. I bodu 5 písm. f) mimořádného opatření, které nelze považovat za poskytování služeb, a nejedná se ani o výrobní či klasickou obchodní činnost. Jde spíše o organizované podniky ve výše popsaném smyslu. Jedná se zpravidla o časově omezené předem uspořádané *ad hoc* akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě. Působnost odpůrce k jejich regulaci proto plyne z § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Tento závěr je podpořen i důvodovou zprávou k pandemickému zákonu, z níž plyne, že mj. výstavy a veletrhy stejně jako jiné kulturní akce, je třeba doplnit do výčtu akcí, které bude možné zakázat nebo omezit, což činí právě navrhovaný § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona.

### III. 4.3 Soulad omezení provozu heren a kasin, omezení muzeí a galerií a omezení společenských klubů a diskoték se zákonem

[57] Nejvyšší správní soud předně nepovažoval za nutné zabývat se tím, zda tyto napadené části mimořádného opatření představovaly zákaz, omezení či stanovení podmínek ve smyslu vyloženém v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48, bodu 59. Soud totiž výše vysvětlil, že ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona dopadá pouze na obchodní či výrobní provozovny, nikoli na provozovny služeb. Protože pandemický zákon na provozovny výše uvedených služeb vůbec nedopadá, bylo již nadbytečné se zabývat otázkou, zda by byla dodržena jeho terminologie, jde-li o pojmy „*zákaz*“, „*omezení*“ a „*stanovení podmínek*“, mezi nimiž pandemický zákon rozlišuje. Za této situace se tedy soud již nezabýval otázkou, zda by omezení provozoven konkrétních služeb prostřednictvím zákazu přítomnosti veřejnosti, znamenalo jejich zákaz. Takové posuzování by bylo nadbytečné.

[58] Navrhovatelé tvrdí, že napadené části mimořádného opatření regulující výše uvedené služby ani nespĺňuje podmínky § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví obsahujícího zbytkovou klauzuli, jak uvedl již Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48. Jelikož odpůrce dovozoval možnost stanovení napadené regulace, krom pandemického zákona, obecně i ze zákona o ochraně veřejného zdraví, zabýval se Nejvyšší správní soud i tím, zda konkrétní napadená regulace služeb neobstojí právě na základě naplnění podmínek § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[59] Podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví 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, čj. 6 As 114/2020-63, shledal, že podle tohoto ustanovení lze odpůrci s ohledem na výkladové pravidlo *eiusdem generis* (stejněho 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). Dané ustanovení 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*

pokračování

*určitou činnost k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, přičemž takto obecně vymezená pravomoc orgánu moci vykonávané 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 čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 78).*

[60] Z uvedeného lze dovodit, že na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví by bylo možné uzavřít jiné provozovny 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, že uzavření provozoven má směřovat k omezení styku osob podezřelých z nákazy (rozsudek čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 78 *in fine*).

[61] Právě tato podmínka, která je odvozována od § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, však v dané věci splněna nebyla. Výkladem tohoto ustanovení se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44, body 39 až 48, a následně i v rozsudku čj. 8 Ao 11/2021-24, body 39 až 42. Konstatoval, že již z rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 plyne, že cílem uzavření provozoven 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. Dané ustanovení 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 dříve již dovodil, že osobou podezřelou z nákazy je též osoba s pozitivním výsledkem antigenního testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 poskytnutého zaměstnavatelem (rozsudek čj. 8 Ao 1/2021- 133, bod 81) či provedeného ve škole (rozsudek čj. 5 Ao 1/2021-65, bod 34).

[62] Z rozsudku čj. 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 čj. 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 ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného stavu lze vydávat mimořádná opatření jen za nouzového stavu. Nic takového z rozsudku čj. 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 opřít 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, čj. 6 As 114/2020-63 (srov. část V.F *Pravomoc a působnost stěžovatele k vydání napadených mimořádných opatření*).

[63] Podezření na nákazu vůči všem by tedy 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, což nyní neučinil. 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 hodnotí nadále jako nepříznivou, neboť riziko dalšího šíření nemoci v populaci je i přes kontinuální pokles případů stále vysoké, klade si za cíl, aby epidemie byla bržděna co nejvíce a 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 sám odpůrce celou Českou republiku v období, kdy bylo vydáno nyní napadené mimořádné opatření, nepovažoval za ohnisko nákazy. 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 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.

[64] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že mimořádné opatření bylo v části omezení provozu heren a kasin [čl. I bod 5 písm. a)], omezení muzeí a galerií [čl. I bod 5 písm. e)], a omezení společenských klubů a diskoték (čl. I bod 11) v rozporu se zákonem.

#### III. 4.4 Soulad omezení veletrhů a výstav se zákonem

[65] Navrhovatelé předně ve vztahu omezení veletrhů a výstav [čl. I bod 5 písm. f) mimořádného opatření], na kterých se zakazuje přítomnost veřejnosti, namítají, že nejde o omezení, nýbrž o faktický zákaz výkonu daných činností.

[66] Nejvyšší správní soud již judikoval, že úplný zákaz veřejnosti představuje faktický zákaz (podnikatelské) činnosti neoddělitelně spojené s přítomností zákazníků či návštěvníků (rozsudky čj. 6 Ao 11/2021-48 a čj. 6 Ao 22/2021-44). Ač veletrhy či prodejní hospodářské výstavy nemusí být určeny vždy pro širokou veřejnost, ale i (či „pouze“) pro osoby při výkonu zaměstnání či podnikatelské činnosti (např. podnikatelské veletrhy apod.), mimořádné opatření nezavádí žádné výjimky, a to ani pro tyto specifické skupiny osob. Konat veletrhy či hospodářské výstavy bez přítomnosti veřejnosti (návštěvníků) je nesmyslné (obdobně bod 38 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48). Jedná se tedy nikoli o „pouhé“ omezení, ale o faktický zákaz konání veletrhů a prodejních hospodářských výstav.

[67] Výše v bodu [56] však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě konání veletrhů a prodejních hospodářských výstav se jedná o „akce“, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Nikoli o výrobní či obchodní činnost nebo o poskytování služeb. Podle uvedeného ustanovení může odpůrce veřejné nebo soukromé akce zakázat, omezit či stanovit podmínky jejich konání, má tak ze zákona k dispozici celou škálu regulace až po tu nejintenzivnější a nejinvazivnější v podobě úplného zákazu.

[68] Odpůrce proto mohl podle pandemického zákona zcela zakázat konání veletrhů a prodejních hospodářských výstav, jak také (fakticky) učinil. Mimořádné opatření proto není v čl. I bodu 5 písm. f), z důvodu stanovení úplného zákazu, v rozporu se zákonem.

#### III.5 Omezení společenských akcí

[69] 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*

pokračování

*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 závazné hygienicko-epidemiologické podmínky pro hromadné akce jinak tímto mimořádným opatření 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.*

[70] Aktivní procesní legitimaci ohledně omezení společenských akcí (čl. I bod 16) navrhovatelé dovozují také na základě závěru obsaženém v bodě 11 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48, s tím, že dané body zasahují do subjektivních práv všech osob při výkonu běžných činností.

[71] Takový závěr uvedený rozsudek skutečně vyslovil, a to přímo k totožné regulaci. Tehdy přezkoumávané mimořádné opatření a nyní napadené opatření jsou z hlediska regulované oblasti shodné a liší se jednak formulačně, a také co do rozsahu a intenzity regulace (výjimku pro jinak zakázané hromadné akce lze vedle akcí v důležitém státním zájmu a významných sportovních utkání nebo soutěží stanovit i pro významné kulturní akce). Stejný závěr již Nejvyšší správní soud vyslovil také ve vztahu k obdobnému čl. I bodu 15 pozdějšího mimořádného opatření v rozsudku ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, ve kterém v bodě 18 konstatoval, že omezení společenských akcí se týká „všech osob na území České republiky (včetně navrhovatele) v každodenních činnostech, jimiž mimo jiné uplatňují též svá práva a svobody, především právo na soukromí (právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života, garantované zejména čl. 10 Listiny základních práv a svobod – viz již citovaný rozsudek č.j. 6 Ao 11/2021 - 48, body 11 a 43 a násl. k typové témuž omezení.“

[72] V obou posledně uvedených rozsudcích sice námitky navrhovatelů věcně směřovaly pouze proti regulaci akcí, převážně soukromého (rodinného) charakteru (viz bod 5 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 a bod 8 rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44, kde navrhovatel dokonce rozsah návrhu i petit omezil pouze na soukromé akce), přesto je třeba závěr o aktivní procesní legitimaci všech osob 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.

[73] K omezení společenských akcí navrhovatelé namítli, že na závěry rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 ohledně pojmu „akce“ odpůrce reagoval pouze doplněním odůvodnění, které však nepředstavuje závaznou (normativní) část mimořádného opatření. Na podobnou námitku nicméně Nejvyšší správní soud odpověděl již v bodu 54 rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44, kde neshledal pochybení odpůrce v tom, že výklad soudu toho, co lze rozumět „akcí“ promítl pouze do odůvodnění a nikoli do normativní části mimořádného opatření.

[74] Dále navrhovatelé namítají, že zákaz účasti více než dvou osob na akci představuje faktický zákaz dané činnosti, jak již uvedl Nejvyšší správní soud. V rámci této námitky navrhovatelé ovšem pomíjí, že § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, o které se omezení, resp. zákaz společenských akcí opírá, přesně takovou regulaci umožňuje.

[75] Navrhovatelé dále omezení akcí na dvě osoby považují za nepřezkoumatelné, neboť jeho odůvodnění je totožné s odůvodněním předchozího mimořádného opatření, jež Nejvyšší správní soud zrušil a odpůrci vytkl nedostatek odůvodnění. K této námitce musí Nejvyšší správní soud nejprve uvést, že ve vztahu k omezení společenských akcí v tehdy přezkoumávaném opatření se rozsudek čj. 6 Ao 11/2021-48 zabýval především otázkou, co lze rozumět „akcí“. Soud tento

pojem definoval jako pouze organizovanou činnost nebo společenskou událost pořádanou za určitým účelem a zaměřenou k určitému cíli s tím, že tento pojem, a tedy regulace stanovená mimořádným opatřením nedopadá naopak na neorganizovaná setkání několika osob například v rámci rodiny. Až na obecné doporučení k tomu, jaká kritéria má odpůrce promyšlet a odůvodnit při přípravě obdobného typu opatření k budoucnu, se k odůvodnění tohoto omezení vůbec nevyjadřoval. Námitka poukazující pouze na shodnost obou odůvodnění proto nemůže být důvodná a již jen z tohoto faktu dovozující nepřezkoumatelnost napadené části mimořádného opatření proto nemůže být důvodná. K obecnosti námitek pak soud odkazuje na závěry uvedené výše v bodech [29] až [33] tohoto rozsudku.

[76] Navrhovatelé konečně omezení akcí na dvě osoby považují za nepřiměřené, neboť nebyl proveden test přiměřenosti.

[77] Z odůvodnění k čl. I bodu 16 mimořádného opatření plyne, že odpůrce omezení hromadných akcí jen na 2 osoby ve vnitřních i vnějších prostorech považoval za nezbytné z důvodu omezení kontaktů mezi lidmi. K tomu dále uvedl: „V obecné rovině je mechanismus účinku omezení shromažďování osob z různých domácností na šíření epidemie zjevný. Přehled dostupné odborné literatury uvádí zákaz veřejného shromažďování a omezování soukromých shromáždění jako jedno z neúčinnějších 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 shromažďování panuje v odborné literatuře značná shoda Otázkou aktivního výzkumu je, jak protiepidemický účinek omezení shromáždění 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., Dhaliwal, G., et al. (2021). *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 nереценzovaný, 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., Rogers-Smith, C., Leech, G., Snodin, B., Abuia, J., Sandbrink, J.B., Monrad, J.T., Altman, G., Dhaliwal, 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 prostorech zahrnuje velmi rizikové situace typu oslav a večírků. Omezení shromažďování na 2 osoby proto je podle dostupného výzkumu možno hodnotit jako účinné, kde možný účinek je zhruba mezi 10-30% redukcí R oproti stavu bez omezení shromažďování (zaokrouhleno). Tato redukce je zvláště důležitá v kontextu epidemické situace s R na odhadované úrovni 0,7-0,9, kde v nejrizikovějších možnostech by růst R 0,9 o 30 % mohl dokonce zvrátit trend poklesu epidemie v růst. (...) 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 společností menší škody, než jiná opatření, konkrétně než velký rozsah distanční výuky (viz Jann, O., Münich, D., and Zaplová, L. (2021). *Výluka prezenní 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 prezenní výuky, nebo omezení maloobchodu a služeb.“

[78] Protože je námitka navrhovatelů ohledně neposouzení přiměřenosti omezení společenských akcí na dvě osoby velmi obecná, může na ni soud reagovat také jen v obdobné míře obecnosti a konstatuje, že výše citované úvahy lze považovat za posouzení přiměřenosti daného omezení. Závěry vyslovené odpůrcem navrhovatelé žádnou podrobnější a relevantní věcnou argumentací ani žádnými konkrétními námitkami nevyvrací. Tak jako není úkolem soudu,



pokračování

aby hledal a domýšlel důvody mimořádných opatření namísto odpůrce, není ani jeho úkolem, aby na místo navrhovatelů spekulativně domýšlel argumenty a výtky, se kterými oni sami nepřišli.

### *III.6 Omezení shromažďovacího práva*

[79] Ohledně čl. I bodu 17 mimořádného opatření navrhovatelé dovozují svoji aktivní procesní legitimaci na základě závěru v bodě 11 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48, neboť dané body zasahují do subjektivních práv všech osob při výkonu běžných činností.

[80] Ohledně regulace práva pokojně se shromažďovat podle zákona o právu shromažďovacím lze přiznat aktivní procesní legitimaci všem osobám bez dalšího, neboť každý má ústavní právo pokojně se shromažďovat [čl. 19 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) a § 1 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím) a daná regulace stanovila povinnosti v podobě podmínek výkonu shromažďovacího práva všem potenciálním účastníkům, jež jsou zároveň za jejich nesplnění podle pandemického zákona postižitelní [§ 11 odst. 2 písm. a)] – obdobně body 22 a násl. rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44.

[81] Ke stanovení podmínek výkonu shromažďovacího práva navrhovatelé jen obecně namítají, že odůvodnění čl. I bodu 17 mimořádného opatření je taktéž v zásadě shodné s předchozím zrušeným mimořádným opatřením ze dne 10. 4. 2021. Nyní napadené mimořádné opatření je proto dle jejich názoru v této části nepřezkoumatelné.

[82] K tomu Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 nedospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti tehdy napadeného mimořádného opatření, „pouze“ důrazně apeloval na odpůrce, aby opatření podobného obsahu v budoucnu lépe odůvodňoval, a vyvaroval se tak jejich rušení pouze pro nedostatek odůvodnění. Zcela stěžejní však je fakt, že právě v reakci na závěry posledně uvedeného rozsudku odpůrce upravil regulaci výkonu shromažďovacího práva tak, aby se jednalo pouze o stanovení podmínek, nikoli omezení, tj. aby svojí intenzitou odpovídala § 2 odst. 2 části za středníkem pandemického zákona. Nelze tak bez dalšího pouze odkázat na odůvodnění předchozího mimořádného opatření, resp. na vyjádření soudu o jeho nedostatečnosti, neboť v nyní projednávané věci se v této části jedná o do značné míry odlišnou úpravu.

[83] Navrhovatelé spatřovali nepřezkoumatelnost čl. I bodu 17 mimořádného opatření stanovujícího podmínky výkonu shromažďovacího práva výhradně ve srovnání s předchozím mimořádným opatřením, což z výše uvedených důvodů neobstojí. Nejvyšší správní soud přezkoumal námitku v té míře obecnosti, v níž je formulována (viz již výše uvedený rozsudek rozšířeného senátu čj. 4 As 3/2008-78, bod 32) a dospěl k závěru, že jelikož navrhovatelé, nad rámec obecného srovnání s předchozím mimořádným opatřením, neuvedli, v čem konkrétně je podle nich odůvodnění této části nyní napadeného mimořádného opatření nepřezkoumatelné, je tato jejich námitka nedůvodná.

[84] Omezení shromažďovacího práva se týkala rovněž námitka, podle níž mimořádné opatření je též vnitřně rozporné, protože na jednu stranu zakazuje setkávání více než dvou lidí (bod 16), avšak zároveň povoluje shromažďování neurčitého počtu lidí (bod 17). K tomu Nejvyšší správní soud pouze stručně odkazuje na bod 57 rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44, kde tento soud srozumitelně vysvětlil, že shromáždění lze sice rovněž považovat za typ organizovaného setkání („akce“), avšak za typ zvláštní, který podléhá speciální regulaci jak na zákonné (a zejména ústavní) úrovni. V nyní posuzovaném mimořádném opatření mu odpůrce věnoval samostatný bod 17. Pokud tedy bude akce naplňovat znaky shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím, nebude možné na ni vztáhnout čl. I bod 16 mimořádného opatření

zakazujícího setkávání více než dvou lidí. Jedná se tak v podstatě o vztah obecné úpravy v bodě 16 a speciální úpravy v bodě 17. Z toho důvodu nelze o vnitřním rozporu vůbec uvažovat.

### III.7 Podmínky schůzí a podmínky vstupu do některých vnitřních prostor

[85] Podle čl. I bodu 18 mimořádného opatření se *stanovují následující podmínky pro konání voleb orgánu právnické osoby a zasedání orgánu právnické osoby s výjimkou orgánů územních samosprávných celků v případě, že se jej účastní na jednom místě více než 10 osob: a) účastníci jsou usazeni tak, aby dodržovali rozestupy alespoň 2 metry, s výjimkou členů domácnosti, b) účastník při vstupu do vnitřních prostor prokáže, že splňuje podmínky stanovené v bodu 1.19, a provozovatel prokázání podmínek kontroluje a účastníku, který podmínky nesplní, neumožní vstup do vnitřních prostor,*

[86] Podle čl. I bodu 19 mimořádného opatření se *stanovují následující podmínky pro vstup osob do některých vnitřních prostor, je-li tak vyžadováno tímto mimořádným opatřením: a) osoba absolvovala nejdéle před 7 dny RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem, nebo b) osoba absolvovala nejdéle před 72 hodinami POC test na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem, nebo c) osobě byl vystaven certifikát Ministerstva zdravotnictví ČR o provedeném očkování proti onemocnění COVID-19, a od aplikace druhé dávky očkovací látky v případě dvoudávkového schématu podle soubornu údajů o léčivém přípravku (dále jen „SPC“) uplynulo nejméně 14 dní, nebo od aplikace první dávky očkovací látky v případě jednodávkového schématu podle SPC uplynulo nejméně 14 dní, nebo d) osoba prodělala laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19, uplynula u ní 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.*

[87] Pokud jde o právě citované body mimořádného opatření stanovující podmínky pro konání schůzí a pro vstup osob do některých vnitřních prostor, kde tyto schůze konají, k osvědčení své aktivní procesní legitimace navrhovatelé uvedli, že navrhovatel a) je členem společenství vlastníků jednotek, navrhovatelka b) členkou dvou společenství vlastníků a též členkou pobočného spolku Svaz postižených civilizačními chorobami v ČR, z.s., základní organizace Brušperk. Navrhovatel c) je členem spolku Slezský aeroklub Zábřeh, z.s., a navrhovatel d) je členem společenství vlastníků jednotek. Tato tvrzení soudu doložili výpisy z katastru nemovitostí, přijímacím dopisem do aeroklubu a členským průkazem svazu. Navrhovatelé tedy ve smyslu výše citované judikatury „logicky konsekventně a myslitelně“ tvrdili dotčení na svých právech spojených s jejich členstvím v uvedených právnických osobách tím, že jim čl. I body 18 a 19 mimořádného opatření stanovily podmínky účasti při konání voleb a zasedání orgánů, a jsou tak aktivně procesně legitimováni k napadení těchto bodů.

[88] Podle navrhovatelů odpůrce sice část odůvodnění vztahující se k podmínkám schůzí a vstupu do některých vnitřních prostor doplnil, avšak ani přes závěr Nejvyššího správního soudu o nepřezkoumatelnosti předchozího mimořádného opatření v části upravující podmínky pro vstup do některých vnitřních prostor (bod 19 tehdy i nyní projednávaného mimořádného opatření), stále nijak nezdůvodnil rozdílný přístup k různým typům testů. Stejně tak nezdůvodnil ani to, proč přistupuje odlišně k očkovaným osobám a osobám po prodělání nemoci, přestože se již objevují odborné názory, že imunita získaná po prodělání infekce je komplexnější.

[89] V opakovaně citovaném rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 se Nejvyšší správní soud již podrobněji zabýval čl. I bodem 19 tehdy přezkoumávaného mimořádného opatření, jenž je v podstatě shodný s bodem 19 nyní přezkoumávaného mimořádného opatření; liší se pouze podrobnější formulací podmínky v písm. d), které se týká osoby, které prodělala onemocnění covid-19. Pro účely nynějšího přezkumu tak je třeba vycházet ze závěrů uvedeného rozsudku, a to i proto, že se příslušná úprava tehdy i nyní v míře podstatné pro nyní projednávanou věc shodují.

pokračování

[90] Nejvyšší správní soud předně vyslovil, že bod 19 míří právě jen na vstup do vnitřních prostor za účelem účasti na schůzi ve smyslu bodu 18 opatření. Dále uvedl, že „[o]důvodnění přezkoumávaného bodu spočívá toliko v jediné větě, jež pouze shrnuje vlastní text opatření a nijak se nevyjadřuje k potřebnosti rozdílného přístupu v závislosti na tom, který typ testu konkrétní osoba podstoupila. Medicínské či jiné racionální a přezkoumatelné zdůvodnění zvoleného řešení odpůrce jistě dokáže formulovat, avšak neučinil tak. Z napadeného opatření nelze dovodit, na čem je založen rozdíl mezi RT-PCR vyšetřením a POC testem na přítomnost antigenu viru. Obě metody ověřují zdravotní stav osoby ke konkrétnímu okamžiku, byť s různou mírou přesnosti, a tudíž ani jedna z metod detekce viru nezajišťuje, že daná osoba bude nenakažena po delší dobu. Jinými slovy, má-li někdo jeden den negativní výsledek testu, další den už může být nakažen bez ohledu na to, zda podstoupil RT-PCR vyšetření či POC test na přítomnost antigenu viru. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v žádném případě netvrdí, že argumenty pro zdůvodnění přiměřenosti řešení zvoleného odpůrcem neexistují. Avšak aby toto opatření obstálo, musejí být vyjádřeny v jeho odůvodnění“.

[91] Odpůrce odůvodnění v nyní přezkoumávaném mimořádném opatření ve vztahu k podmínkám vstupu do některých vnitřních prostor (bod 19) zřejmě v reakci na předchozí závěry soudu rozšířil. Nové odůvodnění již je rozsáhlejší, nejde o jednu větu, jako tomu bylo v tehdy přezkoumávaném mimořádném opatření. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s navrhovatelí, že jde pouze o rekapitulaci textu bodu 19 jinými slovy. Nové odůvodnění totiž obsahuje odkaz, byť stručný a nekonkrétní, na mezinárodní doporučení ECDC (pozn. NSS: Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí a CDC (pozn. NSS: Centrum pro kontrolu a prevenci nemocí v USA), jež svými slovy shrnuje, jakož i na veřejně dostupnou zahraniční studii. Přesto však Nejvyšší správní soud musí přisvědčit navrhovatelům, že odpůrce dostatečně nezdůvodnil rozdílný přístup k různým typům testů (RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 platný po dobu sedmi dnů a POC test na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 platný pouze na 72 hodin).

[92] K uvedenému rozlišení dvou různých typů testů odpůrce uvedl pouze toto: „[a]lternativou k doložení pravděpodobně získané imunity po prodělané nemoci nebo dokončeném očkování je pro účely umožnění vstupu do některých vnitřních prostor doložení negativního výsledku RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2, který není starší než 7 dnů, nebo negativního výsledku POC testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2, provedeného zdravotnickým pracovníkem, který nesmí být starší než 72 hodin od odběru biologického materiálu. V případě negativního výsledku testu je riziko šíření onemocnění nízké (viz Michael J. Mina M.D., Ph.D., Rov Parker, Ph.D., and Daniel B. Larremore. Ph.D.: Rethinking Covid-19 Test Sensitivity — A Strategy for Containment. N Engl J Med 2020)“.

[93] Samotné odůvodnění mimořádného opatření žádné výslovné zdůvodnění rozdílného přístupu k jednotlivým typům testů neobsahuje. Ačkoli důvody toho odlišného přístupu lze zjistit díky odkazu na zahraniční studii [pozn. NSS: soud dohledal, že v anglickém jazyce je dostupná např. zde: <https://www.nejm.org/doi/pdf/10.1056/NEJMp2025631?articleTools=true>], ze které plyne, že RT-PCR je oproti POC testu testem s vyšší senzitivitou a díky tomu pozitivní osobu zachytí v delším časovém úseku, je třeba po odpůrci požadovat, aby v odůvodnění samotného mimořádného opatření tyto důvody alespoň rámcově a stručně uvedl, a to z důvodu, aby bylo toto opatření pro běžného adresáta pochopitelné a srozumitelné. Důvod rozdílného přístupu k oběma druhům testů totiž z pohledu běžného adresáta není podružnou a nevýznamnou záležitostí, naopak jde o otázku důležitou, neboť umožňuje vstup do některých vnitřních prostor. Požadavek na stručné vysvětlení přímo v odůvodnění mimořádného opatření proto nelze považovat za formalistický. Pokud jde o podrobnosti, má naopak Nejvyšší správní soud za to, že odkaz na takovou studii, a to i v anglickém jazyce či jiném rozšířenějším cizím jazyce, postačí. Takový odkaz totiž může být základem pro seriózní věcnou diskuzi, neboť s tam uvedenými závěry lze již věcně polemizovat.

[94] Odůvodnění mimořádného opatření tedy nabízí možnost, jak se dobrat nějakých důvodů napadené regulace. Nejvyšší správní soud proto zvažoval, zda by již nebylo možné takové odůvodnění akceptovat. S ohledem na široký dopad dané regulace nicméně dovedl, že je na místě po odpůrci žádat, aby alespoň v základu důvody odlišného přístupu k oběma typům testů v odůvodnění vysvětlil s tím, že v podrobnostech již může odkázat na zahraniční studie dostupné v cizích jazycích. Z tohoto pohledu mimořádné opatření není dostatečně odůvodněno a je tedy nepřezkoumatelné.

[95] Obdobný závěr pak platí i pro odlišný přístup k očkováním osobám a osobám po prodělání nemoci, k čemuž odpůrce v odůvodnění uvedl následující: „*Vymezuje se okruh osob, kterým se na základě stávajících vědeckých poznatků o získané imunitě nebo šíření onemocnění COVID-19 umožňuje vstup do některých vnitřních prostor v případě, že nemají žádné příznaky onemocnění COVID-19, a buď chorobu již prodělaly, a předpokládá se, že dle stávajících mezinárodních doporučení ECDC a CDC mají v době do 90 dní od záchytu onemocnění dostatečnou hladinu protilátek, která ve většině případů ochrání před reinfekcí, anebo osoby byly řádně očkovány všemi dávkami očkovací látky proti onemocnění COVID-19 v souladu se souhrnem údajů o léčivém přípravku (SPC) a od podání poslední látky dle očkovacího schématu uplynulo nejméně 14 dní. Tato doba se považuje za dostatečnou pro vytvoření adekvátní hladiny protilátek, která ve většině případů ochrání před infekcí*“. Ze samotného textu není v tomto případě seznatelné, na základě kterých konkrétních podkladů (třeba i v anglickém jazyce) odpůrce dospěl k nutnosti rozdílného přístupu, neboť nelze zjistit, které stávající mezinárodní doporučení ECDC a CDC měl na mysli. Po správním soudu pak nelze požadovat, aby taková doporučení dohledával a ve své podstatě za odpůrce mimořádné opatření dodatečně odůvodňoval (obdobně body 42 a násl. rozsudku čj. 8 Ao 4/2021-75).

[96] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že čl. I bod 19 mimořádného opatření, který stanoví podmínky vstupu osob do některých vnitřních prostor je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, a jako takový byl v rozporu se zákonem.

[97] Z toho důvodu dle navrhovatelů musí být nepřezkoumatelné i omezení schůzí (čl. I bod 18 mimořádného opatření), jenž na bod 19 odkazuje v podstatné části jím ukládaných povinností. Nejvyšší správní soud má danou námitku za důvodnou, avšak pouze v tom (oddělitelném) rozsahu, v němž bod 18 odkazuje na bod 19, tj. konkrétně pouze v písm. b). Písmeno a) odkaz na bod 19 neodkazuje, neboť stanovuje samostatnou podmínku (pro konání voleb orgánu právnické osoby a zasedání orgánu právnické osoby) v podobě dodržování rozestupů alespoň 2 metry, s výjimkou členů domácnosti.

[98] Jelikož písm. a) bodu 18 neodkazuje na bod 19, a to ani nepřímou, a navrhovatelé k písm. a) nic dalšího netvrdili, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v rozporu se zákonem je pouze čl. I bod 18 písm. b) mimořádného opatření.

### III.8 Nedostatky spisové dokumentace

[99] Navrhovatelé až v replice povšechně namítli, že pokud správní spis obsahuje jen sérii mimořádných opatření, jak uvedl odpůrce, je v rozporu s § 17 správního řádu.

[100] 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, navrhovatel tedy musí „na první dobrou“ vymezit předmět řízení,

pokračování

tj. definitivně určit rozsah, v němž opatření obecné povahy (zde mimořádné opatření odpůrce) napadá.

[101] Návrh navrhovatelů ze dne 26. 4. 2021 zákonem požadované náležitosti splňoval, a proto došlo ke koncentraci. Nebylo jej tak možné již rozšiřovat o dosud nenapadené části ani o další návrhové body. Námitka nedostatečnosti správního spisu představuje však právě onen další, až v reakci na vyjádření odpůrce uplatněný, návrhový bod, neboť původním návrhem navrhovatele ve vztahu ke spisové dokumentaci ničeho netvrdili. 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

[102] 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 2 a bod 5 písm. b), c) a h)] odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; v části byl podán osobami k tomu zjevně neoprávněnými z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace [čl. I bod 5 písm. g), bod 6, bod 8], a proto návrh v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V části, v níž byl návrh důvodný, Nejvyšší správní soud s ohledem na § 13 odst. 4 pandemického zákona deklaratorně rozhodl, že mimořádného opatření bylo v tomto rozsahu v rozporu se zákonem [čl. I bod 5 písm. a) a e), bod 11, bod 18 písm. b) a bod 19]. Ve zbylé části byl návrh nedůvodný, a proto jej soud v tomto rozsahu zamítl [čl. I bod 5 písm. f), bod 16, bod 17 a bod 18 písm. a)].

[103] 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.

[104] 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.*

[105] V projednávané věci měl každý z účastníků ve věci částečný úspěch. S ohledem na rozsah, v němž Nejvyšší správní soud návrhu vyhověl, lze konstatovat, že navrhovatelé i odpůrce uspěli ve stejné míře, a proto soud 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