



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Petra Mikeše v právní věci navrhovatele: **Mgr. J. K.**, 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,

t a k t o :

- I.** Návrh v části týkající se čl. I bodu 1, bodu 2, bodu 5 písm. a), b), c), e), g), h) a i), bodu 6, bodu 7, bodu 8, bodu 9, bodu 10, bodu 11, bodu 12, bodu 13, bodu 14, bodu 15, bodu 18 a bodu 19 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. d) **v rozporu se zákonem.**
- III.** Ve zbývajících částech **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] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 26. 4. 2021 domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 23. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN (dále „mimořádné opatření“), kterým byl omezen provoz obchodních a výrobních provozoven, provozoven služeb, společenské akce, ubytovací služby apod.

[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 mimořádné opatření s účinností ode dne 3. 5. 2021 od 00:00 hod. zrušeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 29. 4. 2021, čj. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN.

[3] Podáním ze 4. 5. 2021 navrhovatel s ohledem na zrušení mimořádného opatření navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem.

II. Obsah návrhu a vyjádření odpůrce

[4] Navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci uvedl, že je občanem České republiky trvale žijícím na jejím území a především člověkem, který musí uspokojovat své základní životní potřeby. Do těch v současném stupni vývoje společnosti patří kromě potřeb stravování se a ošacení i potřeby kulturní a sociální. Navrhovatel je členem obecné veřejnosti, která je nominálním adresátem v mimořádném opatření obsažených zákazů a omezení běžné lidské činnosti, jež podniká každý člověk žijící na území České republiky. Svůj závěr podpořil odkazem na rozsudek NSS z 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 11. Opatření obecně zasahuje do jeho práv dle čl. 1, 2, 4 a 10 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“), čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“). Konkrétně čl. I body 1 až 8, 11, 15 a 16 mimořádného opatření mu podle něj brání v obstarávání si zboží (včetně základního zboží) a služeb dle jeho potřeb a preferencí, v realizaci jeho kulturního a společenského života, odpočinku a vzdělávání dle jeho potřeb a preferencí. Mimořádné opatření tak zasahuje do jeho svobody, důstojnosti a práva na respekt k soukromému životu. V širším smyslu mimořádné opatření zasahuje i do jeho práva činit, co není zákonem zakázáno a nebýt nucen k ničemu, co zákon neukládá (čl. 2 a 4 Listiny).

[5] Navrhovatel namítl nedostatek věcné působnosti odpůrce k vydání mimořádného opatření. Za jednání *ultra vires* lze podle něj označit i zneužití kompetencí orgánem veřejné moci, nebo jejich výklad způsobem, který neobstojí z ústavně konformního pohledu. Překročení věcné působnosti spatřuje v nedodržení zákonných požadavků na vydání mimořádného opatření, a to konkrétně požadavku dle § 3 odst. 1 pandemického zákona vydat mimořádné opatření pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu. Mimořádné opatření předně nebylo vydáno na nezbytně nutnou dobu, neboť je vydáno do odvolání, tedy na dobu předem neurčenou. Podle navrhovatele ovšem nelze přijmout výklad, že může jít o dobu předem neznámého trvání nebo dobu trvání pandemické pohotovosti. Zákonem vyjádřená podmínka by v takovém případě postrádala smysl. Neomezená účinnost mimořádného opatření je způsobilá překročit zákonem vyžadovanou nezbytně nutnou dobu omezování základních práv a tedy zkrátit adresáty na jejich právech.

[6] Dále navrhovatel namítl, že odůvodnění mimořádného opatření nezohledňuje konkrétní míru rizika spojeného s omezovanými činnostmi a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob, přestože jde o zákonnou náležitost odůvodnění dle § 3 odst. 2 pandemického zákona.

[7] Podle navrhovatele odpůrce překročil svoji zákonnou působnost i u jednotlivých bodů mimořádného opatření, jelikož může pouze konkretizovat povinnosti vyplývající ze zákona, nikoliv ukládat nové povinnosti. Čl. I bod 1 nicméně omezuje provozovny služeb, i když dle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona lze omezit činnost obchodní nebo výrobní provozovny, či obchodního centra, nikoliv provozovnu služeb. Ty jsou tak omezeny nezákonně. Rovněž zákaz přítomnosti veřejnosti představuje faktický zákaz provozu jako takového, nikoliv jeho omezení. K úplnému zákazu však zákon neopravňuje, jak plyne i z rozsudku NSS čj. 6 Ao 11/2021-48. Faktické zákazy nařízené mimořádným opatřením jsou rovněž v rozporu s ústavním pořádkem, jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20 (č. 123/2021 Sb.). Nelze

pokračování

obecně a bez řádného odůvodnění zakázat vše a formou výjimek pak oblasti zasažené zákazem zpětně povolit. Mimořádné opatření je však postaveno přesně na tomto principu, jelikož neobsahuje dostatečné odůvodnění, proč většina provozoven je omezena a odůvodňuje pouze to, proč některé z nich omezeny nejsou.

[8] K čl. I bodu 2 pak navrhovatel uvedl, že zmocnění pro uzavření restaurací je obsaženo pouze v zákoně o ochraně veřejného zdraví [§ 69 odst. 1 písm. b)]. Podle citovaného ustanovení lze ovšem omezit či zakázat styk fyzických osob podezřelých z nákazy, což nelze vykládat tak, že osobou podezřelou z nákazy je bez dalšího každý. Mimořádné opatření však na této koncepci staví a za podezřelou z nákazy považuje veškerou veřejnost. Článek I bod 2 mimořádného opatření podle navrhovatele zasahuje do práva na svobodu a lidskou důstojnost a do práva na respekt k soukromému životu, tak jak jej chápe Ústavní soud [viz např. náleze ze dne 6. 3. 2021 sp. zn. I. ÚS 1586/09 (N 43/64 SbNU 491)]. Možnost autonomní volby jedince, že navštíví restaurační zařízení a s někým se tam setká, je podstatou základních lidských práv dle čl. 1 a 10 Listiny. Totéž platí i pro čl. I body 3, 4, 5, 6, 8, 11 a 15 mimořádného opatření, u kterých navíc není vždy zcela zřejmé, zda se zakládají na zmocnění obsaženém v pandemickém zákoně, či zákoně o ochraně veřejného zdraví.

[9] Navrhovatel namítl také nepřiměřenost mimořádného opatření. Nejde podle něj o vhodný, nezbytný, ani přiměřený prostředek omezení základních práv a svobod jednotlivců. Předně není vědeckým konsenzem podloženo, že mimořádná opatření jsou způsobilá vést k dosažení sledovaného cíle. Nejsou důkazy o kauzální míře efektivity, ani odpůrce žádné takové nedoložil. Opatření v téměř identické podobě platí téměř rok, nicméně ani z hlediska prosté korelace neexistují podklady nasvědčující tomu, že předmětná opatření přispívají k sledovanému cíli. Přijímání mimořádných opatření pouze z důvodů předběžné opatrnosti bez důkazů, že opravdu efekt mají (rok po vzniku epidemie), není přijatelné. Přesvědčivé podklady o účinnosti mimořádných opatření je přitom povinen předložit odpůrce. Co se týče nezbytnosti, zásahy jsou zcela nedůvodné a v rozporu s hmotným právem. Z hlediska proporcionality navrhovatel zdůraznil, že mimořádné opatření sice předně zasahuje do volnočasových aktivit lidí, ty jsou ovšem integrální součástí svobody jednotlivců, která je základním lidským právem dle čl. 1 Listiny náležející každému a požívající ochrany sama o sobě. Požadavek na ochranu veřejného zdraví nemůže tato práva fakticky znemožnit a automaticky bez dalšího nad nimi převážit. Navrhovatel následně poukázal na to, že mimořádné opatření přistupuje k jednotlivcům jako k objektům práva podřízeným státní moci, která určuje, co je pro ně dobré a špatné (objektifikace jednotlivců), nikoliv jako k subjektům práva, od nichž se vůle a existence státní moci odvíjí. Tímto přístupem se mimořádné opatření dostává rovněž do kolize s principem legitimacy výkonu státní moci a principem legální licence.

[10] Na závěr navrhovatel poukázal na nejednoznačnost normativního textu mimořádného opatření a jeho obtížný výklad, neboť užívá zákonem nedefinované pojmy a nejasná ustanovení, kdo je za dodržování příkazů a zákazů odpovědný (kdo je v konkrétních případech adresátem). Jestliže je za porušení mimořádného opatření možné uložit pokutu až 2 miliony Kč, je naopak nezbytné, aby bylo dostatečně jasné, jaké jednání a od koho se vyžaduje.

[11] Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že nezbytně nutnou dobu, po kterou má konkrétní mimořádné opatření trvat, nelze v případě epidemie onemocnění covid-19 přesně určit, závisí totiž na datech ukazujících pokles šíření nákazy. Předem nelze určit, kdy dojde k zásadní redukci či vymizení nemoci, a to ani odhadem. Měnící se data o přítomnosti nákazy pak vedou k úpravám mimořádného opatření, které nelze předjímat. V rozporu s tvrzením navrhovatele mimořádné opatření dle odpůrce zohledňuje konkrétní míru rizika spojenou s vymezenými činnostmi, a to konkrétně na straně 13 v třetím odstavci. Dle odůvodnění je hlavním cílem přerušování plošného komunitního přenosu, mimo jiné i snížením pohybu a shromažďování osob. Jde

o obecné zhodnocení rizika pro všechny vymezené činnosti. Dále odpůrce uvedl, že mimořádné opatření neobsahuje absolutní zákaz prodeje zboží a poskytování služeb, jde o podmnožinu množiny omezení, což vyplývá i z textace nyní napadeného mimořádného opatření. Prodej ani provoz zakázán nebyl, provozovny nadále mohou fungovat formou výdeje nebo internetového prodeje.

[12] K vhodnosti přijatých opatření odpůrce argumentoval odůvodněním na straně 13, kde uvedl, že vlivem přijatých opatření dochází k postupnému zpomalování nárůstu počtu nových případů. Tento údaj je navíc snadno zjištělný z webu odpůrce. K namítanému paternalistickému přístupu odpůrce zdůraznil, že mimořádné opatření směřuje k ochraně života a zdraví. Mimořádným opatřením je nastaven rámec určitého chování, při jehož dodržování dojde k omezení šíření nemoci covid-19, a nelze jej tak považovat za sociální inženýrství.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil návrh a dospěl k názoru, že v části nebyly splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Ve zbývající části pak byl návrh částečně důvodný a částečně nedůvodný.

[14] O návrhu na zrušení mimořádného opatření Nejvyšší správní soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť oba účastníci s takovým postupem vyslovili souhlas podle § 51 odst. 1 s. ř. s.

[15] Jednání nebylo třeba nařídit ani za účelem provádění dokazování, protože při přezkumu 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 NSS ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2382/2011 Sb. NSS).

III.1 Splnění podmínek řízení

[16] Navrhovatel v nyní projednávané věci napadl celé mimořádné opatření odpůrce, tedy i v částech, které Nejvyšší správní soud již na návrh jiných navrhovatelů shledal rozpornými se zákonem. Nejvyšší správní soud vyslovil tento závěr ohledně čl. I bodu 1 mimořádného opatření (omezení obchodních nebo výrobních provozoven) v rozsudku ze dne 22. 6. 2021, čj. 8 Ao 6/2021-91, ohledně čl. I bodu 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. a) a e), bodu 11, bodu 18 písm. b) a bodu 19 mimořádného opatření (omezení provozu heren a kasin, omezení muzeí a galerií, omezení společenských klubů a diskoték, omezení schůzí a podmínky vstupu do některých vnitřních prostor) v rozsudku ze dne 29. 6. 2021, čj. 8 Ao 7/2021-44, 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, ohledně čl. I bodu 5 písm. h) mimořádného opatření (omezení lanovek a lyžařských vleků) v rozsudku ze dne 28. 5. 2021, čj. 8 Ao 14/2021-45, a ohledně čl. I bodu 7 mimořádného opatření (omezení otevírací doby v provozovnách maloobchodu) v rozsudku ze dne 20. 5. 2021, čj. 8 Ao 4/2021-75.

[17] Nejvyšší správní soud podle § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. kdykoliv za řízení přihlíží z úřední povinnosti k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Jelikož navrhovatel v nyní projednávané věci napadl mimořádné opatření i v částech, které Nejvyšší správní soud již shledal za rozporné 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

pokračování

výrok, jímž soud rozhodl, že opatření obecné povahy nebo jeho část bylo v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 13 odst. 4 pandemického zákona), má účinky *erga omnes* (vůči všem). V dalších řízeních o návrhu na vyslovení nezákonnosti téhož opatření obecné povahy nebo jeho části, jehož nezákonnost již byla vyslovena, proto materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je právě již dříve učiněné prohlášení nezákonnosti (viz závěry v usnesení NSS ze dne 11. 6. 2021, čj. 8 Ao 9/2021-43).

[18] Nejvyšší správní soud rozsudky uvedenými v bodě [16] již deklaroval nezákonnost napadeného mimořádného opatření v rozsahu omezení obchodních nebo výrobních provozoven (bod 1), omezení provozoven stravovacích služeb (bod 2), omezení provozu heren a kasin [bod 5 písm. a)], omezení sportovišť [bod 5 písm. b)], omezení koupališť a wellness [čl. I. bod 5 písm. c)], omezení muzeí a galerií [bod 5 písm. e)], omezení lanovek a lyžařských vleků [bod 5 písm. h)], omezení otevírací doby v provozovnách maloobchodu (bod 7), omezení společenských klubů a diskoték (bod 11), omezení schůzí – splnění podmínek vstupu do některých vnitřních prostor [bod 18 písm. b)] a podmínek vstupu do některých vnitřních prostor (bod 19). Jelikož došlo materiálně k vyprázdnění části předmětu řízení, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že návrh navrhovatele v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení.

III.2 Aktivní procesní legitimace

[19] Nejvyšší správní soud se u dalších napadených bodů mimořádného opatření, u kterých neshledal důvod pro odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz závěry uvedené v části III.1 *Splnění podmínek řízení*) musel nejprve zabývat otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatele, a to u každého jednotlivého napadeného bodu mimořádného opatření.

[20] 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 opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele (tj. jemu náležející subjektivní práva) byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, *ve věci územní plán Vysoká nad Labem*, body 34). Není-li tato podmínka splněna, soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[21] V dané věci navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci primárně uvedl, je občanem České republiky trvale žijícím na jejím území a především člověkem, který musí uspokojovat své základní životní potřeby. Do těch v současném stupni vývoje společnosti patří kromě potřeb stravování se a ošacení i potřeby kulturní a sociální. Navrhovatel je členem obecné veřejnosti, která je nominálním adresátem v mimořádném opatření obsažených zákazů a omezení běžné lidské činnosti, jež podniká každý člověk žijící na území České republiky. Svůj závěr podpořil odkazem na rozsudek NSS čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 11. Opatření obecně zasahuje do jeho práv dle čl. 1, 2, 4 a 10 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“), čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“).

[22] Nejvyšší správní soud již ve své dřívější judikatuře zdůraznil, že odmítá natolik extenzivní pojetí aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které by umožňovalo napadnout omezení poskytování určité služby každému potenciálnímu zákazníkovi (odběrateli) této služby (jakékoliv, kdekoliv a kdykoliv). V takovém případě by se jednalo o *actionis popularis*, která je při přezkumu opatření obecné povahy nepřípustná (rozsudek čj. 6 Ao 22/2021-44, bod 20). I dosavadní judikatura, která vznikala převážně v řízeních týkajících se územních plánů, vyžaduje, aby práva navrhovatele, dotčená opatřením obecné povahy, měla určitou kvalitu – napadnout územní plán tedy může například osoba, která má k nemovitosti nacházející se v dané obci věcné právo, nikoli však její nájemce (již citované usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120) či uživatel dotčené nemovitosti, ani osoba, která na území obce podniká (usnesení NSS z 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006-62, či z 30. 12. 2010, čj. 4 Ao 7/2010-34).

[23] I v případě mimořádných opatření vydaných podle pandemického zákona je tedy nutné, aby napadená regulace měla „přímý a nezprostředkovaný vztah“ k právům navrhovatele (ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120). Takový přímý a nezprostředkovaný vztah však bez dalšího neexistuje mezi regulací činnosti podnikatele a právní sférou jeho zákazníků. K argumentaci navrhovatele bodem 11 rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48 Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že takový závěr uvedený rozsudek vyslovil pouze k některým bodům tehdy přezkoumávaného mimořádného opatření odpůrce (omezení společenských akcí a omezení shromažďovacího práva). Nelze jej proto vztáhnout na celé mimořádné opatření (obdobně rozsudky čj. 8 Ao 5/2021-57, bod 24, a čj. 8 Ao 7/2021-44, bod 23), ale pouze k bodu 16 (omezení společenských akcí) a (17 (podmínky pro výkon shromažďovacího práva)

[24] Nejvyšší správní soud proto odmítá takový přístup, podle něhož by aktivní procesní legitimace k napadení mimořádného opatření bez dalšího svědčila každému člověku žijícímu na území České republiky. Protože navrhovatel ve vztahu k bodům 9 a 10 (podmínky pro provoz provozovny stravovacích služeb), bodu 12 (podmínky pro činnost nákupních center), bodu 13 (podmínky pro provoz obchodních nebo výrobních provozoven), bodu 14 (podmínky pro provoz autoškoly) a bodu 18 (omezení schůzí) nad rámec shora uvedeného obecného tvrzení vůbec nic konkrétního neuvedl, tedy logicky konsekventně a myslitelně netvrdil dotčení jeho právní sféry, Nejvyšší správní soud ve vztahu k těmto bodům mimořádného opatření shledal nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatele. Takto obecná tvrzení tedy s ohledem na výše uvedenou judikaturu (rozsudek čj. 6 Ao 11/2021-48) postačovalo k závěru o aktivní procesní legitimaci pouze v bodu 17 (podmínky pro výkon shromažďovacího práva) a bodu 16 (omezení společenských akcí), ke kterému navíc stěžovatel uvedl i další (byť stručné) konkrétnější tvrzení (viz dále).

[25] Nejvyšší správní soud se dále zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatele na podkladě jeho konkrétnějších tvrzení, a to ve vztahu k bodům 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 15 a 16. Svoji aktivní procesní legitimaci navrhovatel odvíjí od toho, že se mu jako veřejnosti (diváku, účastníkovi, zákazníkovi, apod) zakazuje účast na celé řadě akcí, případně jejich pořádání a zakazují se mu návštěvy různých provozoven.

[26] Pro posouzení, zda na základě takového tvrzení je dána aktivní procesní legitimace navrhovatele, je třeba znát odpověď na otázku, komu odpůrce jednotlivými body mimořádného opatření stanovil povinnost. V tomto ohledu není sporná aktivní procesní legitimace navrhovatele ve vztahu k omezení společenských akcí (bod 16), 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 přátel, členů spolků, obyvatel obce a podobné události.

pokračování

[27] Pokud dále odpůrce zjevně nestanovil povinnosti jen provozovatelům jednotlivých akcí a poskytovatelům různých služeb (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), je třeba 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, za logické, konsekventní a myslitelné tvrzení ve smyslu výše citované judikatury. Tento závěr o dostatku aktivní procesní legitimace platí ve vztahu k omezení zoologických a botanických zahrad [bod 5 písm. d)] a omezení veletrhů a výstav [bod 5 písm. f)]. Odpůrce těmito body stanovil povinnosti přímo veřejnosti, neboť omezil konání uvedených akcí tak, že zakázal přítomnost veřejnosti, či přítomnost veřejnosti kapacitně omezil. Tyto body opatření tedy mají přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatele. Podobně je tomu i u kulturních a uměleckých akcí (bod 3) a omezení kongresů, vzdělávacích akcí a zkoušek v prezenční formě, s tím, že u veřejných zkoušek se významně omezuje možnost přítomnosti veřejnosti (bod 4). Ačkoli je v případě těchto bodů formulace mimořádného opatření méně jednoznačná, přiklonil se soud k tomu, že v pochybnostech je třeba se vždy přiklonit k přípustnosti soudní ochrany, a tedy k závěru, že navrhovatelé svědčí aktivní procesní legitimace (viz usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120, bod 41).

[28] Naopak, soud neshledal dostatek aktivní procesní legitimaci ve vztahu omezení ubytovacích služeb (bod 6), omezení trhů (bod 8), omezení provozu poskytovatelů lázeňské léčebně rehabilitační péče (bod 15). V těchto částech totiž odpůrce nestanovil povinnosti veřejnosti, ale pouze provozovatelům určitých obchodů a služeb. Mezi regulací činnosti podnikatele a právní sférou jeho zákazníků pak neexistuje takový přímý a nezprostředkovaný vztah, který by mohl zákazníkům založit aktivní procesní legitimaci [k bodům 6 a 8 viz body 25 a 26 rozsudku čj. 8 Ao 7/2021-44 a k bodu 15 viz usnesení NSS z 3. 8. 2021, čj. 8 Ao 13/2021-65).

[29] K omezení zájmového vzdělávání dětí [bod 5 písm. g)], omezení služeb péče o dítě v dětské skupině [bod 5 písm. i)] pak Nejvyšší správní soud odkazuje na své závěry v bodech 21 a 22 rozsudku ze dne 24. 6. 2021, čj. 8 Ao 5/2021-57, jež dopadají i na případ navrhovatele. Ve vztahu k zájmovému vzdělávání dětí ani k provozováním služeb péče o dítě v dětské skupině navrhovatel neuvedl nic víc, než že jde o opatření, které se dotýká všech osob při výkonu běžných činností, což nelze považovat za logické, konsekventní a myslitelné tvrzení ve smyslu výše citované judikatury.

[30] 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 čj. 1 Ao 1/2009-120). Tato tvrzení totiž v návrhu obsažena byla (viz body [4] a [21] tohoto rozsudku), soud je však v daném rozsahu vyhodnotil jako irelevantní či obecné.

[31] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele k napadení bodu 5 písm. g) a i), bodu 6, bodu 8, bodu 9, bodu 10, bodu 12, bodu 13, bodu 14, bodu 15a bodu 18 písm. a), a proto jeho návrh v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[32] Nejvyšší správní soud tedy mohl návrh věcně projednat pouze v rozsahu bodu 3 (omezení kulturních a uměleckých akcí), bodu 4 (omezení kongresů, vzdělávacích akcí a zkoušek v prezenční formě), bodu 5 písm. d) (omezení zoologických a botanických zahrad) a f) (omezení veletrhů a výstav), bodu 16 (omezení společenských akcí) a bodu 17 (podmínky pro výkon

shromazďovacího práva). Při tomto přezkumu je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán důvody návrhu.

III.3 Námitka k nezbytně nutné době

[33] Podle § 3 odst. 1 pandemického zákona nařídí odpůrce nebo krajská hygienická stanice mimořádné opatření pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu.

[34] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s navrhovatelem, že nařízení mimořádného opatření *do odvolání* porušuje požadavek nařídít opatření *na nezbytně nutnou dobu*. Předně nelze ztotožnit zákonný požadavek nařídít opatření na nezbytně nutnou dobu s požadavkem na nařízení na dobu určitou. Takovou podmínku pandemický zákon nestanoví. I určení doby účinnosti „do odvolání“ je stanovením doby, po kterou má mimořádné opatření mít účinky, tuto podstatnou náležitost tedy opatření splňuje.

[35] Pojem *nezbytně nutná doba* není v právním řádu neobvyklý, užívá jej například zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (§ 2, § 3, § 5), zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (§ 49, § 109), nebo zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu [§ 124 odst. 12 písm. e)]. V kontextu posledně jmenovaného ustanovení Nejvyšší správní soud již konstatoval, že existují situace, kdy není možné časovým vymezením určit konec trvání nezbytně nutné doby bez dalšího, ale konec je nutné navázat na jinou skutečnost, kterou je typicky ukončení trvání stavu, pro který vznikla potřeba právní poměry dočasně upravit (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2015, čj. 1 As 150/2015-50, bod 26, a na něj navazující rozsudek ze dne 27. 9. 2016, čj. 1 As 176/2016-41, body 27 a 28).

[36] S ohledem na konstrukci pandemického zákona, který stanoví povinnost každé dva týdny vydaná opatření přezkoumat, zvážit, zda se změnilы důvody vydání a opatření v takovém případě zrušit, či změnit (§ 3 odst. 7), je určení účinnosti do odvolání v souladu se smyslem pandemického zákona, jelikož právě s průběžným odvoláváním opatření zákon výslovně počítá, a to v časově stanoveném horizontu maximálně 2 týdnů. Celkové omezení trvání konkrétních opatření pak zajišťuje i skutečnost, že stav pandemické pohotovosti (§ 1 odst. 2 pandemického zákona) je časově omezen (§ 22 odst. 2 pandemického zákona). Nelze proto přijmout tvrzení, že bez konkrétního určení okamžiku skončení účinnosti opatření není dána právní jistota. Průběžná kontrola časové i věcné nezbytnosti opatření je pak zajištěna rovněž ze strany Poslanecké sněmovny, která může dle § 1 odst. 3 pandemického zákona stav pandemické pohotovosti kdykoli zrušit.

[37] Neurčitý pojem *nezbytně nutná doba* užívá rovněž donedávna uplatňovaný zákon o krizovém řízení, který stanoví, že v době nouzového stavu (který může být dle čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlášen nejdéle na 30 dní), lze uvedená práva a povinnosti omezit na nezbytně nutnou dobu a v nezbytném rozsahu (§ 5 zákona o krizovém řízení). Uvedené ustanovení ovšem nelze vykládat tak, že je nutné určit konkrétní datum, do kdy které omezení platí, ale smyslem a účelem daného ustanovení je především minimalizovat zásah do práv osob (v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny), a to jak z hlediska věcného (jaké právo a jak je omezeno), tak z hlediska časového (na jak dlouho). Stejný smysl má tento požadavek i v pandemickém zákoně. Jde o klíčové kritérium při posuzování přiměřenosti stanovených opatření. Omezení práv *do odvolání* nelze bez dalšího považovat za nepřiměřené a v rozporu s požadavkem na omezení na nezbytnou dobu. Jeho přiměřenost bude záviset na plynutí času. Dobu trvání opatření je přitom nutné poměřovat minimálním časem nezbytným k dosažení jeho cíle (srov. rozsudek ze dne 16. 6. 2011, čj. 4 Ao 3/2011-103, ve věcech trvání stavebních uzávěr). Určení okamžiku *do odvolání* je způsobem regulace, který umožňuje reagovat na změny a opatření ihned zrušit. Jistě by bylo možné zvolit i jiný způsob (předem stanovit

pokračování

přesný okamžik, do kdy bude opatření účinné, a takové opatření případně nutnosti prodlužovat). Pokud by ale tento druhý způsob měl být jediným možným, musel to zákonodárce výslovně stanovit. Z pohledu přiměřenosti zásahu je pak nutno uvést, že napadené mimořádné opatření bylo účinné od 26. 4. 2021 do 3. 5. 2021, tedy pouze jeden týden. Nad rámec lze doplnit, že následně bylo vydáno nové opatření, které reflektuje další vývoj pandemie a její zpomalování. S ohledem na zpoždění, se kterým lze účinky nařízených opatření určit, pak nelze z pohledu času nezbytného k dosažení zamýšleného cíle tuto dobu považovat za nepřiměřenou.

[38] Nejvyšší správní soud si je v této souvislosti vědom, že lhůta k abstraktnímu přezkumu opatření je zákonem omezena pouze na měsíc od účinnosti napadeného opatření (§ 13 odst. 2 pandemického zákona), a po jejím uplynutí se tudíž nelze domáhat abstraktního přezkumu opatření, a to ani z důvodů neúměrné délky účinnosti opatření. Nicméně mimořádné opatření jako opatření obecné povahy lze i nadále v souladu s obecnou právní úpravou obsaženou v soudním řádu správním napadnout i tzv. incidenčním návrhem, tedy návrhem na zrušení opatření nebo jeho části spojeným s žalobou proti takovému rozhodnutí nebo jinému úkonu správního orgánu, pro něž bylo opatření obecné povahy podkladem. Pro podání tohoto návrhu se lhůty omezující přezkum napadeného opatření neuplatní. V takovém návrhu pak navrhovatelé nic nebrání namítat nepřiměřenou délku účinnosti opatření, a nemůže proto dojít k odepření soudní ochrany (viz rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2021, čj. 6 As 220/2019-28).

III.4 Námitka k nedostatku odůvodnění

[39] Navrhovatel namítl nedostatky v odůvodnění mimořádného opatření. Tato námitka je ovšem značně obecná. To je do jisté míry dáno tím, že navrhovatel napadl celé mimořádné opatření a své výtky tudíž nevztahuje k jednotlivým bodům mimořádného opatření, nýbrž je vznáší obecně k celému odůvodnění.

[40] Pokud tedy navrhovatel tvrdí pouze tolik, že obecná část se sestává pouze z nepřilíš koherentních úvah a tvrzení, které nemají žádnou zjevnou vazbu na vlastní předmět či obsah mimořádného opatření, že zvláštní část uvádí toliko skutečnosti, které jsou buď samozřejmé, nebo jen jinými slovy rekapituluje vlastní obsah norem, či že odůvodnění neobsahuje nic, co by bylo možné označit jako konkrétní míru rizika spojeného s vymezeními činnosti, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických, osob, nemůže soud takové obecné námitce vyhovět.

[41] Nejvyšší správní soud 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 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.

[42] 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 15. 1. 2008 čj. 2 As 34/2006-73, 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.*“ K této situaci však v dané věci nedošlo.

III.5 Překročení mezí zákonem vymezené působnosti

[43] Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).

[44] Překročení mezí zákonem vymezené působnosti navrhovatel spatřoval v tom, že pandemický zákon v § 2 odst. 2 písm. b) odpůrce zmocňuje k regulaci omezení pouze obchodních či výrobních provozoven, nikoli provozoven, v nichž jsou poskytovány služby. Tuto námitku navrhovatel výslovně formuloval ve vztahu k bodu 1 mimořádného opatření, kterým se však soud nezabývá (viz bod [18] tohoto rozsudku), z projednávaných bodů ji navrhovatel nicméně obdobně vztáhnul i na body 3, 4, 5 písm. d) a f), a proto se bude soud touto otázkou v rozsahu těchto bodů zabývat. V tomto případě se skutečně jedná o námitku směřující do působnosti odpůrce (na rozdíl od námitek týkajících se k zákazu přítomnosti veřejnosti a nemožnosti plošné a preventivní regulace podle zákona o ochraně veřejného zdraví, které navrhovatel také označil jako námitky nedostatku působnosti odpůrce, avšak jsou námitkami mířícími do zákonnosti mimořádného opatření), neboť její podstatou je skutečně otázka nedostatku zákonného zmocnění pro úpravu konkrétního okruhu věcných vztahů. Regulaci služeb pak dle navrhovatele neumožňuje ani zákon o ochraně veřejného zdraví.

[45] 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*.

[46] Ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona umožňuje *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*.

[47] 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.

[48] V případě omezení kulturních a uměleckých akcí (bod 3), omezení kongresů, vzdělávacích akcí a zkoušek v prezenční formě (bod 4), omezení veletrhů a výstav [bod 5 písm. f)], nejde o výrobní či klasickou obchodní činnost ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona a nelze je považovat ani za poskytování služeb. Jedná se o organizované podniky (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.

[49] Protože soud tento názor ve vztahu k omezení veletrhů a výstav vyslovil již v rozsudcích čj. 8 Ao 5/2021-57, bodě 33, a čj. 8 Ao 7/2021-44, bodě 56, ohledně této regulace odkazuje v podrobnostech na tato rozhodnutí.

pokračování

[50] Bezespору i kulturní a umělecké akce regulované v bodu 3 mimořádného opatření jsou akcemi ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Opět se nejedná o výrobní či obchodní činnost ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona a nelze je považovat ani za poskytování služeb. Jedná se zpravidla o časově omezené předem uspořádané *ad hoc* akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě. Tento závěr je podpořen i důvodovou zprávou k pandemickému zákonu, z níž plyne, že mj. hudební představení a 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.

[51] Obdobně je třeba za akce, zde veřejné, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, považovat rovněž kongresy, vzdělávací akce a zkoušky v prezenční formě (bod 4), neboť bezpochyby nejde o výrobní či obchodní činnost a jistě je nelze považovat ani za poskytování služeb, natož kontinuálně a dlouhodobě. Naopak, jedná se zpravidla o jednorázové či sice opakované, ale časově omezené předem plánované *ad hoc* akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě (bod 53 rozsudku čj. 8 Ao 7/2021-44 *a contrario*).

[52] Zákonné zmocnění k vydání bodu 3, bodu 4, bodu 5 písm. f) a bodu 16 mimořádného opatření je tak obsaženo v § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, a proto není pochyb, že daná regulace má po dobu pandemické pohotovosti (§ 1 odst. 3 pandemického zákona) zákonnou oporu. Odpůrce proto v této části mimořádného opatření nepřekročil meze své zákonem vymezené působnosti.

[53] Oproti tomu zoologické a botanické zahrady [bod 5 písm. d)] je třeba považovat za provozovny, v nichž jsou poskytovány služby v podobě návštěv a prohlídek, neboť jde o kontinuálně a dlouhodobě poskytované služby, kam se lidé nechodí primárně potkávat, přičemž případná setkání jsou pouze nahodilá (k tomu viz bod 34 rozsudku čj. 8 Ao 5/2021-57). Toto omezení proto nemůže mít oporu v § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. Nemá ji ani v § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona, neboť toto ustanovení dopadá pouze na obchodní či výrobní provozovny, nikoli na provozovny, v nichž jsou poskytovány služby. K tomuto závěru Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudku ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, body 25 až 38, a zopakoval je též v rozsudku čj. 8 Ao 11/2021-24, body 35 až 37, přičemž je nepodstatné, že v uvedených věcech se jednalo konkrétně o služby stravovací, neboť vyslovené závěry mají dopad na veškeré služby.

[54] Přestože pandemický zákon odpůrci pro omezení zoologických a botanických zahrad nedává žádný zákonný podklad, neznamená to, že odpůrce překročil meze své zákonem vymezené působnosti. Obecně by totiž bylo možné regulovat provoz zoologických a botanických zahrad podle zákona o ochraně veřejného zdraví (který je vůči pandemickému zákonu obecným, subsidiárním předpisem – rozsudek NSS čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 35). Jde-li o otázku působnosti odpůrce (okruh vztahů, k jejichž úpravě je zákonem zmocněn), může být na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví zakázán nebo omezen styk skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami s tím, že následuje demonstrativní výčet různých opatření, která lze za tímto účelem vydat. Takovým opatřením by mohl být i zákaz návštěv zoologických a botanických zahrad. Stejně tak by bylo možné uzavřít různé jiné provozy než uvedené výslovně v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví i na základě § 69 odst. 1 písm. i) tohoto zákona. Působnost k regulaci těchto vztahů tedy odpůrci obecně nechybí.

[55] Lze tak uzavřít, že odpůrce měl zákonem vymezenou působnost, na základě pandemického zákona či zákona o ochraně veřejného zdraví, k regulaci činností v rozsahu bod 3 (omezení kulturních a uměleckých akcí), bod 4 (omezení kongresů, vzdělávacích akcí a zkoušek v prezenční formě), bod 5 písm. d) (omezení zoologických a botanických zahrad) a f) (omezení

veletrhů a výstav. Námitky navrhovatele o překročení mezí zákonem vymezené působnosti jsou proto nedůvodné.

III.6 Námitka k zákazu přítomnosti veřejnosti

[56] Navrhovatel namítal, že „zákaz přítomnosti veřejnosti“ není pouhým omezením dané činnosti, ale jejím faktickým zákazem, což pandemický zákon neumožňuje. I tuto námitku navrhovatel směřoval předně vůči omezení obchodních nebo výrobních provozoven v bodu 2, z projednávaných bodů ji ale vztáhnul i na body 3, 4 a 5 písm. d) a f). Ve vztahu k těmto bodům se jí soud tedy bude zabývat.

[57] Omezení kulturních a uměleckých akcí (bod 3), omezení kongresů, vzdělávacích akcí a zkoušek v prezenční formě (bod 4) a omezení veletrhů a výstav [bod 5 písm. f)] má svůj zákonný základ v § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona. 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. To platí i pro omezení zoologických a botanických zahrad [bod 5 písm. d)]. Toto omezení sice nemá svůj zákonný základ v § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, jak již bylo vysvětleno, avšak má jej v § 69 odst. 1 písm. b), příp. i písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jež rovněž v obecné rovině umožňují i úplný zákaz poskytování této služby. Námitka nedodržení zákonem dovolené intenzity regulace je tedy nedůvodná.

III.7 Námitka k rozporu mimořádného opatření se závěry Ústavního soudu

[58] Navrhovatel namítal, že faktické zákazy nařízené mimořádným opatřením jsou rovněž v rozporu se závěry Ústavního soudu uvedenými v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20. Nelze obecně a bez řádného odůvodnění zakázat vše a formou výjimek pak oblasti zasažené zákazem zpětně povolit. Mimořádné opatření je však postaveno přesně na tomto principu, jelikož neobsahuje dostatečné odůvodnění, proč většina provozoven je omezena a odůvodňuje pouze to, proč některé z nich omezeny nejsou.

[59] I kdyby mimořádné opatření obsahovalo plošný zákaz některé činnosti s taxativním výčtem výjimek, jak o něm hovořil Ústavní soud v uvedeném nálezu, je třeba mít na zřeteli, že Ústavní soud nepotřeboval nijak rozlišovat mezi zákazem, omezením a stanovením podmínek. Jeho závěry proto nejsou v tomto směru přenositelné na výklad těchto pojmů v pandemickém zákoně. K této námitce je dále třeba uvést, že ačkoliv uvedený nález skutečně v bodu 72 obsahuje konstatování, že dané vládní opatření nemělo stanovovat paušální zákaz a z něho další výjimky, nelze opomenout, že tento bod nálezu zdůrazňuje především chybějící odůvodnění, a to jak u zákazu, tak následně i u stanovených výjimek. V důsledku toho pak bylo celé krizové opatření vlády arbitrární a diskriminační, protože stanovené rozdíly nebyly nijak vysvětleny. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že úvahy Ústavního soudu o nemožnosti „výjimky ze zákazu“ nelze interpretovat právě nad rámec této nepřezkoumatelnosti, protože mimo daný kontext přináší nelogické důsledky. Vylučovaly by totiž běžně používané způsoby regulace, např. zákazovou značku s doplňkovou tabulkou ohledně „výjimek“. Stejnou metodu regulace ostatně užívají i právní předpisy. Například zacházet a nakládat s návykovými látkami lze pouze na základě povolení (§ 4 zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů), nestanoví-li zákon jinak, což ten následně činí v § 5, ve kterém vyjmenovává konkrétní situace, ve kterých je to možné i bez povolení k zacházení, tedy stanoví výjimky z obecného zakazujícího pravidla.

pokračování

III.8 Námitka k nemožnosti plošné a preventivní regulace podle zákona o ochraně veřejného zdraví

[60] I námitku, že ani zákon o ochraně veřejného zdraví neskýtá oporu pro plošnou a preventivní regulaci, navrhovatel směřoval předně vůči omezení obchodních nebo výrobních provozoven v bodu 2. Z projednávaných bodů ji ale vztáhli k bodům 3, 4 a 5 písm. d) a f). Protože se však tato námitka vztahuje k podmínkám plynoucím z § 69 odst. 1 písm. b), příp. i písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, na jejichž základě z vyjmenovaných bodů stojí pouze omezení zoologických a botanických zahrad [bod 5 písm. d)], je zřejmé, vůči ostatním uvedeným omezením je tato námitka bez dalšího nedůvodná.

[61] Ve vztahu k provozu zoologických a botanických zahrad ovšem Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku jako důvodnou. Výkladem § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví 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.

[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] Právním základem pak nemůže být ani § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť 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*, rozsudek čj. 8 Ao 7/2021-44, body 59 – 60).

[65] Nejvyšší správní soud proto v této části přisvědčil navrhovateli, že omezení provozu zoologických a botanických zahrad [čl. I bod 5 písm. d)] prostřednictvím zákazu přítomnosti veřejnosti (s výjimkou venkovních prostor, kde mohlo být využito nejvýše 20 % kapacity z maximálního možného počtu návštěvníků v jeden čas) bylo v rozporu se zákonem.

III.9 Nepřiměřenost mimořádného opatření

[66] Navrhovatel namítl také nepřiměřenost mimořádného opatření. Jakkoli je tato námitka ze strany navrhovatele odůvodněna rozsáhle, je značně obecná. Podobně jako u námitky nedostatku odůvodnění to je do jisté míry dáno tím, že odpůrce napadl celé mimořádné opatření. Svě výtky tudíž neupínal k jednotlivým bodům mimořádného opatření a nijak je nekonkretizoval. Zůstal pouze v obecné rovině. V téže rovině pak musí zůstat i soud.

[67] Soud nemá pochybnosti o legitimitě cíle, jehož má být napadenými opatřeními dosaženo. Vychází jednak z odůvodnění mimořádného opatření, jednak z obecně známých skutečností o epidemické situaci v České republice v době jeho vydání (v době vydání mimořádného opatření činila hodnota sedmidenního průměru 2615 případů potvrzených PCR testem). Ač již byla epidemie na ústupu (viz bod [63] tohoto rozsudku), nezbytnost dalšího snižování počtu případů, kdy osoby, které mohou být infikovány virem SARS-CoV-2, přicházejí do každodenního kontaktu s dalšími osobami, nezpochybňoval v té době prakticky žádný z relevantních názorů na řešení epidemie nemoci covid-19 a nehodlá tak činit ani soud. S žádnými konkrétními argumenty a studii přitom nepřichází ani navrhovatel. Nesporná je i logická souvislost sledovaného cíle s posuzovanou regulací, neboť snížení přímých kontaktů mezi lidmi s ohledem na způsob šíření viru SARS-CoV-2 nepochybně povede k přerušení komunitního přenosu tohoto viru. Není vůbec zřejmé, na základě čeho navrhovatel usuzuje, že nic nenasvědčuje tomu, že by napadené mimořádné opatření jakkoli přispívalo k sledovanému cíli a že vývoj epidemie je zcela nahodilý.

[68] Z hlediska proporcionality v užším slova smyslu navrhovatel uváděl, že mimořádné opatření zasahuje do volnočasových aktivit lidí, ty jsou ovšem integrální součástí svobody jednotlivců, která je základním lidským právem dle čl. 1 Listiny náležející každému a požívající ochrany sama o sobě. Požadavek na ochranu veřejného zdraví nemůže podle navrhovatele tato práva fakticky znemožnit a automaticky bez dalšího nad nimi převážet.

pokračování

[69] Už jen s ohledem na princip předběžné opatrnosti (srov. rozsudek NSS z 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021-65) a na skutečnost, že úlohou soudu v řízení o zrušení opatření obecní povahy je bránit jednotlivce před excesy v oblasti veřejné správy, nelze mít takto obecně postavenou argumentaci za důvodnou. Pokud totiž odpůrce upřednostnil ochranu veřejného zdraví před volnočasovými aktivitami, nelze mít takový postup bez podrobnější a konkrétnější argumentace za excesivní a dospět k závěru o nepřiměřenosti mimořádného opatření jako celku.

III.10 Námitka k legislativní úrovni mimořádného opatření

[70] I tato námitka je velmi obecná. Pokud za účelem objasnění některých pojmů je třeba složitějšího výkladu, nejde bez dalšího vadu, která by sama o sobě zapříčinila nezákonnost mimořádného opatření.

IV. Závěr a náklady řízení

[71] 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 odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. [čl. I bod 1, bod 2, bod 5 písm. a), b) c), e) a h) bod 7, bod 11, bod 18 písm. b) a bod 19]. V části byl návrh podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace, a proto návrh v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. [čl. I. bod 5 písm. g) a i), bod 6, bod 8, bod 9, bod 10, bod 12, bod 13, bod 14, bod 15 a bod 18 písm. a)]. V části, v níž byl návrh důvodný, Nejvyšší správní soud s ohledem na § 13 odst. 4 pandemického zákona deklaratorně rozhodl, že mimořádné opatření bylo v tomto rozsahu v rozporu se zákonem [čl. I bod 5 písm. d)]. Ve zbylé části byl návrh nedůvodný, a proto jej soud v tomto rozsahu zamítl [č. I bod 3, bod 4, bod 5 písm. f), bod 16 a bod 17].

[72] 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.

[73] 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.

[74] 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 navrhovatel uspěl v podstatně nižší míře než odpůrce. Protože ale odpůrci nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti, 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 31. srpna 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu