



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci navrhovatele: **JUDr. A. Č., Ph.D.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce ze dne 19. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-13/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy odpůrce ze dne 22. 5. 2021, č. j. MZDR 21735/2021-1/MIN/KAN, a ze dne 25. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-14/MIN/KAN,

t a k t o :

- I.** Návrh, že odpůrce vydal mimořádné opatření obecné povahy ze dne 19. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-13/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy ze dne 22. 5. 2021, č. j. MZDR 21735/2021-1/MIN/KAN, a ze dne 25. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-14/MIN/KAN, v části textu „nebo soukromé“ v čl. I. bodu 15. v rozporu se zákonem a v rozporu se zákonem stanoveným způsobem, **s e z a m í t á .**
- II.** Návrh, že odpůrce vydal mimořádné opatření obecné povahy ze dne 19. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-13/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy ze dne 22. 5. 2021, č. j. MZDR 21735/2021-1/MIN/KAN, a ze dne 25. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-14/MIN/KAN, v části čl. I. bodu 1. písm. a) a čl. I. bodu 4. písm. a) v rozporu se zákonem a v rozporu se zákonem stanoveným způsobem, **s e o d m í t á .**
- III.** Návrh, že odpůrce vydáním mimořádného opatření obecné povahy ze dne 19. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-13/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy ze dne 22. 5. 2021, č. j. MZDR 21735/2021-1/MIN/KAN, a ze dne 25. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-14/MIN/KAN, v části čl. I. bodu 1. písm. a) a čl. I. bodu 4. písm. a) překročil meze působnosti, **s e o d m í t á .**
- IV.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** 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 24. 5. 2021 domáhal zrušení částí mimořádného

opatření odpůrce ze dne 19. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-13/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy odpůrce ze dne 22. 5. 2021, č. j. MZDR 21735/2021-1/MIN/KAN, a to v části čl. I. bodu 1. písm. a), čl. I. bodu 4. písm. a) a textu „nebo soukromě“ v čl. I. bodu 15.

[2] Podle čl. I. bodu 1. písm. a) se „omezuje činnost provozovny stravovacích služeb tak, že a) se zakazuje přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb (např. restaurace, hospody a bary), s výjimkou: i) v provozovnách, které neslouží pro veřejnost (např. zaměstnanecké stravování, stravování poskytovatelů zdravotních služeb a sociálních služeb, ve vězeňských zařízeních), ii) školního stravování zaměstnanců přítomných na pracovišti a dětí, žáků a studentů účastnících se prezenčního vzdělávání, iii) v provozovnách v ubytovacích zařízeních za podmínky, že poskytují stravování pouze ubytovaným osobám, a to pouze v čase mezi 06:00 hod. a 21:59 hod., iv) venkovních prostor provozovny určených k sezení (dále jen „zabrádka“), a to pouze v čase mezi 06:00 hod. a 21:59 hod.; v takovém případě se umožňuje využití toalet ve vnitřních prostorách provozovny; tím není dotčena možnost prodeje mimo provozovnu stravovacích služeb (např. provozovny rychlého občerstvení s výdejovým okénkem nebo prodej jídla s sebou) s tím, že prodej zákazníkům v místě provozovny (např. výdejové okénko) je zakázán v čase mezi 22:00 hod. a 05:59 hod.“.

[3] Podle čl. I. bodu 4. písm. a) se „omezuje provoz heren a kasin tak, že se v nich zakazuje přítomnost veřejnosti“.

[4] Podle čl. I. bodu 15. „omezují se spolkové, sportovní, 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, tak, že je ve stejný čas možná přítomnost nejvýše 10 osob nebo při dodržení následujících podmínek nejvýše 50 osob, koná-li se akce ve vnitřních prostorech, nebo 100 osob, koná-li se tato akce výhradně ve vnějších prostorech; osoby účastné akce s přítomností více než 10 osob musí prokázat, že splňují podmínky stanovené v bodu I/18, a po celou dobu akce používají ochranný prostředek dýchacích cest (nos, ústa), kterým je respirátor nebo obdobný prostředek (vždy bez výdechového ventilu) naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek), včetně filtrační účinnosti alespoň 94 % dle příslušných norem, s výjimkami pro tento typ prostředku stanovenými mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví, které upravuje povinnost užití ochranného prostředku dýchacích cest, není-li v tomto mimořádném opatření stanoveno jinak“, a to s výjimkami stanovenými v další části mimořádného opatření.

[5] Mimořádné opatření bylo vydáno 19. 5. 2021 s účinností od 24. 5. 2021 od 00:00 hod. s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) a § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále „zákon 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 a o změně některých souvisejících zákonů (dále „pandemický zákon“).

[6] Obecná část odůvodnění uvedeného opatření obsahuje aktuální analýzu epidemické situace nemoci COVID-19, kterou hodnotí jako „křehce stabilizovanou“ s tím, že je třeba i nadále dbát na prevenci šíření onemocnění. Zdůraznila také nutnou obezřetnost v souvislosti s pokračujícím šířením nové mutace viru SARS-CoV-2 B.1.1.7 (tzv. britská varianta) v Evropě a výskytem varianty B.1.351 (tzv. jihoafrická varianta) na území České republiky. Z odůvodnění mimořádného opatření dále plyne, že jeho hlavním cílem je přerušování plošného komunitního přenosu viru SARS-CoV-2 v České republice, a umožnění postupného znovuzapojení jednotlivých segmentů lidské činnosti do ekonomiky. Toho lze podle odpůrce dosáhnout jednotným řízením karanténních opatření, snížením pohybu a shromažďování osob, omezením provozování epidemicky závažných činností, a to za vymezených podmínek pro preventivní testování, používání ochranných prostředků dýchacích cest, a zvýšenou frekvencí používání dezinfekčních přípravků.

II. Obsah návrhu a vyjádření odpůrce

[7] Navrhovatel shrnul argumenty týkající se jeho aktivní procesní legitimity, přičemž zdůraznil, že jej v pozici zákazníka uvedené části mimořádného opatření výrazně omezují v možnostech využívání restauračních služeb a také v sociální oblasti, neboť se setkávání lidí odehrává často právě v provozovnách či dalších prostorech nebo místech, které jsou napadenou částí opatření dotčeny. Zasaženo je i do jeho práva na soukromí, je omezen ve svobodě rozhodování a odepřeno mu bylo i právo pokojně se shromažďovat. Mimořádné opatření též porušuje princip legitimního očekávání, neboť reguluje oblasti života a aktivity, jejichž regulace v době pandemické pohotovosti po skončení nouzového stavu nebyla zákonodárci předpokládána.

[8] Konstatoval, že odpůrce měl pravomoc napadená opatření vydat. K působnosti k přijetí napadeného mimořádného opatření konstatoval, že s ohledem na charakter jednotlivých zákazů a omezení lze namítat, že postup odpůrce byl jednáním *ultra vires*, neboť nerespektoval speciální úpravu jeho věcné působnosti v pandemickém zákonu, jakožto *lex specialis* k zákonu o ochraně veřejného zdraví. Možnosti intenzity zásahu odpůrce stran napadeného opatření nebyly respektovány; odpůrce přistoupil k regulaci jednotlivých činností a služeb způsobem, ke kterému zákon zmocnění neposkytuje. Jestliže § 2 odst. 2 pandemického zákona u konkrétní oblasti regulace umožňuje přijetí opatření, kterým lze „omezovat“, nelze přijmout opatření, kterým se „zakazuje“, neboť tento zásah je intenzivnější, než ten, k němuž je odpůrce zákonem zmocněn. K tomu poukázal na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021 - 48.

[9] K omezení provozoven stravovacích služeb [čl. I. odst. 1. písm. a)] navrhovatel namítl, že pandemický zákon pro jejich regulaci neposkytuje zmocnění. Odkázal k tomu na § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona a zdůraznil, že se vztahuje pouze k obchodním nebo výrobním provozovnám. Z odůvodnění napadeného opatření nadto není zřejmé, na základě jakého zmocnění odpůrce k zakazu přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb přistoupil, a není ani dostatečně zdůvodněno, proč by mělo být toto opatření považováno za nezbytné a přiměřené. Obdobně argumentoval i v případě omezení provozu heren a kasin [čl. I. odst. 4. písm. a)], přičemž poukázal, že tyto aktivity nelze zakázat ani na základě zákona o ochraně veřejného zdraví.

[10] Navrhovatel zpochybnil i zákonnost opatření v bodě týkajícím se setkávání a omezení práva se pokojně shromažďovat (čl. I. bod 15.). Navrhovatel se domníval, že je důvod ke zrušení části mimořádného opatření v textu „*nebo soukromě*“, kterým se zakazují spolkové, sportovní, taneční, tradiční a jiné podobné akce. Upozornil na skutečnost, že přezkumem obdobně znějícího dříve vydaného opatření se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021 - 48, přičemž dospěl k závěru, že představuje invazivní zásah do práva na soukromý a rodinný život a nelze jej shledat jako přiměřený ve vztahu k zamýšlenému cíli. Odpůrce však během přijetí dalších opatření tento názor Nejvyššího správního soudu nijak nereflektoval. Zakaz soukromých akcí tedy neoprávněně zasahuje do soukromého a rodinného života zaručeného čl. 10 Listiny základních práv a svobod. Ačkoli je odpůrci umožněno na základě § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona přijmout zákaz nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, nelze z něj dovodit, že by bylo možné přistoupit k omezení tak zásadnímu, jako je určení maximálního možného počtu osob na deset bez ohledu na další okolnosti (zda se má konat akce ve venkovních prostorech, bez ohledu na velikost prostoru, atd.). Konstatoval, že pojem „akce“ se může zčásti překrývat

i se shromážděním osob, přičemž zakázat jej není možné. Z epidemiologického hlediska je bez významu, zda soukromé setkání osob slouží k využívání svobody projevu nebo dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů, resp. zda splňuje definici shromáždění nebo je to setkání uskutečněné za soukromým účelem.

[11] Navrhovatel namítl, že požadavek dodržení zákonem stanoveného postupu při přijímání napadeného opatření nebyl dodržen ani ve vztahu k povinnosti vedení správního spisu. Z jednacích čísel jednotlivě přijatých opatření je zřejmé, že spis nemůže obsahovat dostatek dalších písemností, které by měly představovat podklad pro rozhodování, a proto lze dovodit, že je odpůrce při přijímání ani neměl k dispozici. Nadto změnové mimořádné opatření je součástí jiného správního spisu pod odlišnou spisovou značkou. Ačkoli zákonné požadavky je třeba interpretovat přiměřeně s ohledem na zvláštní charakter řízení o opatření obecné povahy, nelze akceptovat to, že odpůrce do něj nezakládá žádné další písemnosti než opatření samotná. Poukázal k tomu na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18 A 22/2020 - 140, a ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020 - 226. Poukázal i na to, že u napadených částí mimořádného opatření absentuje relevantní odůvodnění, neboť z něj nelze dovodit, na základě jakého zmocnění bylo opatření přijato, a ani bližší odůvodnění toho, proč nebylo možné využít jiné (mírnější) varianty. Odpůrce sice uvádí, že je snahou zabránit kumulaci osob, avšak nezduodňuje, čím se právě napadené části odlišují od jiných srovnatelných situací, které omezeny nebyly (např. koncentrace osob v městské hromadné dopravě). Obecně pak poukázal i na porušení principu právní jistoty a legitimního očekávání.

[12] Odpůrce ve vyjádření k návrhu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010 - 73, přičemž kladl důraz na základní principy při věcném posouzení napadeného mimořádného opatření. Poukázal na velice specifickou epidemiologickou situaci, kterou je třeba posuzovat komplexně. Zdůraznil skutečnost, že opatření jsou přijímána na základě dostupných (byť omezených) znalostí, a to při vědomí, že tyto informace nejsou dostatečné a přesné a není možné čekat, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce preferuje při přijímání opatření ochranu života a zdraví osob, a to při snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. K tomu poukázal na princip proporcionality.

[13] K závěrům plynoucím z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 51, konstatoval, že jeho závěry plně respektuje a nové opatření již obsahuje odlišnou úpravu, než kterou navrhovatel napadá. Se závěry soudu se však neztotožnil. Poukázal na odůvodnění, podle kterého pandemický zákon neumožnil určité činnosti zakázat, ale pouze omezit, což odpůrce nedodržel. Podle odpůrce se však nejedná o absolutní zákaz, který by mohl být takto kritizován. Provozovny stravovacích služeb nadále mohou fungovat formou výdejního okénka a zahrádky. Je zde pouze formou zákazového omezení reprobována přítomnost veřejnosti v provozovně. Kromě toho má odpůrce za to, že omezení je širší pojem než zákaz, který se do tohoto pojmu dá zahrnout. Poukázal, že pod pojem obchodní provozovna spadá i provozovna služeb. Provozovnu živnostenský zákon (č. 455/1991 Sb.) vymezuje v § 17 jako prostor, v němž je živnost provozována.

[14] K otázce posouzení soukromých akcí odkázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, v němž obdobnou námitku tento soud zamítl.

[15] Nesouhlasil ani s námitkou nedostatečného odůvodnění opatření. S ohledem na potřebu urgentního řešení není třeba vést spis stejně jako ve standardním správním řízení. Adresáti opatření stejně nemají možnost se před jeho vydáním s podklady jakkoli seznámit

pokračování

a požadavek na to, aby spis obsahoval veškeré podklady, by tak zcela ztrácel smysl. Odůvodnění může být relativně stručné, neboť není v takto naléhavé situaci možné shromáždit podklady a informace, které by rozsáhlejší odůvodnění umožňovaly. Rovněž nesdílel názor navrhovatele ohledně nepřiměřenosti přijatých opatření.

[16] Navrhovatel v replice popřel závěry učiněné odpůrcem ve vyjádření; nesouhlasil zejména s nerozlišováním mezi pojmy „zákaz“ a „omezení“ a také s argumentací týkající se absence zmocnění pro omezení provozu služeb, kterou obsáhle rozebral již v návrhu. Setrval i na argumentaci týkající se absence řádného odůvodnění napadeného opatření obecné povahy a nepřiměřenosti zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob. Nesdílel ani názor ohledně vedení správního spisu. Vzhledem ke zrušení napadeného mimořádného opatření změnil také petit.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil návrh a dospěl k závěru, že je v části nedůvodný a v části shledal důvody pro jeho odmítnutí.

III.1 Posouzení aktivní procesní legitimace

[18] Podle § 101a odst. 1, věty první, zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Navrhovatel musí „logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod [34], citováno též ve vztahu k mimořádným opatřením podle pandemického zákona rozsudkem ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, bod [34]).

[19] Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o aktivní legitimaci navrhovatele k napadení čl. I. bodu 15. mimořádného opatření, které omezuje (zjednodušeně řečeno) společenské akce, a týká se tak 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 typově témuž omezení).

[20] K aktivní legitimaci v případě čl. I. bodu 1. a čl. I. bodu 4. písm. a) se Nejvyšší správní soud vyjádřil opakovaně v předcházející judikatuře (srov. k tomu rozsudek ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 Ao 11/2021 - 31, nebo ze dne 24. 6. 2021, č. j. 9 Ao 10/2021 - 27). I v nyní projednávané věci shodně shledal, že aktivní procesní legitimace navrhovatele je dána, a pro stručnost na odůvodnění těchto rozsudků pouze odkazuje.

III.2 Rozhodnutí bez jednání

[21] O návrhu na zrušení částí mimořádného opatření Nejvyšší správní soud rozhodl bez nařízení jednání. S tímto postupem souhlasili shodně oba účastníci řízení (srov. § 51 odst. 1 s. ř. s.).

III.3. Omezení soukromých akcí

[22] Jak je již shora uvedeno, mimořádné opatření bylo vydáno 19. 5. 2021 s účinností od 24. 5. 2021 s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) a § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví a podle § 2 odst. 1 a odst. 2 písm. b) až e) a i) pandemického zákona; u jednotlivých ustanovení však odpůrce právní základ blíže nespécifikoval.

[23] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení napadeného čl. I. bodu 15. mimořádného opatření, kterým se mimo jiné omezují soukromé akce tak, jak je vymezeno v bodě [4] tohoto rozsudku. Navrhovatel se domáhal pouze zrušení vyznačených slov „nebo soukromě“ s tím, že zákaz soukromých akcí považuje za nepřiměřený zásah do svého soukromého a rodinného života.

[24] Tato část mimořádného opatření se zjevně opírá o § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona, podle něhož lze stanovit 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 shromáždovacím.

[25] Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku č. j. 6 Ao 11/2021 - 48 dospěl k závěru, že „akcí“ ve smyslu citovaného ustanovení je pouze organizovaná činnost nebo společenská událost pořádaná za určitým účelem a zaměřená k určitému cíli, nedopadá naopak například na neorganizovaná setkání několika osob v rámci rodiny. Nejvyšší správní soud však nekonstatoval, že by bylo omezení soukromých (organizovaných) akcí problematické, naopak uznal, že omezení veřejných a soukromých setkávání s cílem zamezit komunitnímu šíření infekce je vhodným opatřením sledujícím potlačení pandemie (bod [46] citovaného rozsudku).

[26] Odpůrci nelze vytýkat, že by závěry rozsudku č. j. 6 Ao 11/2021 - 48 v tomto ohledu nereflektoval, a způsobil tak nezákonnost mimořádného opatření v napadené části. Naopak v odůvodnění mimořádného opatření s odkazem na citovaný rozsudek uvedl, že „se soukromou nebo veřejnou akcí rozumí organizovaná činnost nebo společenská událost pořádaná za určitým účelem a zaměřená k určitému cíli. Zákaz konání veřejných nebo soukromých akcí nedopadá na situace, jako je návštěva rodičů či sourozenců nežijících v jedné domácnosti, neboť je nelze pokládat za organizované (či konané nebo pořádané) podniky, a to ani tehdy, když se v souladu se společenskými konvencemi na takové návštěvě účastníci domluví, jsou na ni pozváni, pozvou se sami či ji jen předem ohlásí.“ Možnost omezit akce soukromého charakteru Nejvyšší správní soud doposud nijak nevyločil.

[27] Z návrhové argumentace vyplývá, že navrhovatel fakticky brojí proti omezení počtu účastníků soukromých akcí na deset (nejsou-li dodrženy další hygienické podmínky). I kdyby se Nejvyšší správní soud s takovými výhradami v obecné rovině ztotožnil, navrhovatel navrhl zrušit pouze slova „nebo soukromě“, což problém se stanoveným maximálním počtem účastníků nijak neřeší.

[28] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že z epidemiologického hlediska není podstatné, zda je akce veřejná nebo soukromá, důležité je spíše to, kde se koná (zda venku či ve vnitřních prostorech, popřípadě na jak velké ploše) či kolik osob a za jakých podmínek se jí účastní.

pokračování

Proto nelze omezení soukromých akcí – za současného omezení veřejných akcí – považovat za nepřiměřený zásah do práv navrhovatele.

[29] Obava navrhovatele, že omezení počtu účastníků stanovené v čl. I. bodu 15. může dopadnout i na shromáždění podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, která podle pandemického zákona nelze zakázat, není opodstatněná. Shromáždění lze sice rovněž považovat za typ organizovaného setkání, avšak za typ zvláštní, který podléhá speciální regulaci jak na zákonné (a zejména ústavní) úrovni, tak v posuzovaném mimořádném opatření (odpůrce mu věnoval samostatný bod 16.). Pokud tedy bude akce naplňovat znaky shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím (jejím účelem bude využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, výměna informací a názorů či účast na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek – srov. § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím), nebude možné na ni čl. I. bod 15. mimořádného opatření vztáhnout (viz rozsudek č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, bod [57]).

[30] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že čl. I. bod 15. mimořádného opatření je nedostatečně odůvodněný. Podle § 3 odst. 2 pandemického zákona je v odůvodnění mimořádného opatření třeba zohlednit aktuální analýzu epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míru rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob. Aktuální epidemiologickou situací se odpůrce zabýval v obecné části odůvodnění mimořádného opatření (srov. bod [6] tohoto rozsudku). K samotnému čl. I. bodu 15. pak srozumitelně popsal rizika spojená se setkáváním většího počtu osob a vysvětlil, proč je na místě omezit počet účastníků akcí zrovna na deset osob (správnost této úvahy Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumat, neboť je vázán rozsahem návrhu – § 101d odst. 1 s. ř. s.). Dále odkázal na podklady, z nichž v tomto směru vycházel, zdůvodnil i výjimky z obecného pravidla. Takové zdůvodnění odpovídá požadavkům zákona. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, rozlišení akcí na veřejné a soukromé není z epidemiologického hlediska podstatné, omezení soukromých akcí tedy odpůrce nemusel zvláště odůvodňovat. Po odpůrci nelze požadovat, aby v rámci posouzení přiměřenosti vyjmenovával všechna rozumně představitelná alternativní opatření a u každého zdůvodňoval, proč zrovna toto nezvolil a namísto toho omezil společenské akce.

[31] Nejvyšší správní soud ostatně ke shodnému závěru ve vztahu k témuž navrhovateli (a obsahově shodné argumentaci) dospěl v již zmiňovaném rozsudku č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, a ani v nyní projednávané věci neshledal potřebu se od této dříve uplatněné argumentace odchýlit.

III.4. Omezení činnosti provozoven stravovacích služeb, heren a kasin

[32] Soud se dále zabýval námitkami navrhovatele týkajícími se omezení provozoven stravovacích služeb [čl. I. bod 1. písm. a)] a omezení provozu heren a kasin [čl. I. bod 4. písm. a)].

[33] Návrhem napadené mimořádné opatření odpůrce bylo s účinností ode dne 31. května 2021 od 00:00 hod. zrušeno mimořádným opatřením ze dne 28. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-16/MIN/KAN. Navrhovatel v replice ze dne 1. 6. 2021 upravil petit mj. tak, že navrhl vyslovení, že mimořádné opatření bylo v části čl. I. bodu 1. písm. a) a čl. I. bodu 4. písm. a) v rozporu se zákonem.

[34] Nejvyšší správní soud rozsudky ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 Ao 11/2021 - 31, a ze dne 24. 6. 2021, č. j. 9 Ao 10/2021 - 27, vyslovil na návrh jiných navrhovatelů v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona, že napadené mimořádné opatření bylo v části čl. I. bodu 1. písm. a) a v části čl. I. bodu 4. písm. a) v rozporu se zákonem.

[35] Nejvyšší správní soud podle § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. kdykoliv za řízení přihlíží z úřední povinnosti k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Jelikož navrhovatel v nyní projednávané věci napadl dotčené mimořádné opatření odpůrce v částech, které Nejvyšší správní soud již shledal jako rozporné se zákonem, zabýval se dále tím, zda jsou splněny podmínky řízení pro rozhodnutí ve věci samé.

[36] Jednou z podmínek řízení je mj. existence předmětu řízení. Odpadnutí předmětu řízení je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro který soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[37] Pokud je vedeno řízení o zrušení opatření obecné povahy, pak k odpadnutí předmětu řízení může dojít tím, že správní soud v jiném řízení zruší návrhem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudem má totiž účinky *erga omnes* (vůči všem). Ačkoliv se totiž jedná o správní akt konkrétní co do předmětu, okruh jeho adresátů je vymezen obecně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 - 44, č. 2464/2012 Sb. NSS, *Správa národního parku Šumava*). Tomu v případě řízení souvisejících s pandemickým zákonem ostatně odpovídá i povinnost soudu přerušit řízení, rozhoduje-li ve věci, jejíž rozhodnutí závisí na posouzení zákonnosti mimořádného opatření, jestliže probíhá řízení o návrhu na zrušení tohoto mimořádného opatření, a vyčkat rozhodnutí o návrhu na jeho zrušení (§ 13 odst. 5 pandemického zákona).

[38] Nejvyšší správní soud se k obdobné situaci nastalé v případě zrušení dřívějšího mimořádného opatření vyjádřil v usnesení ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021 - 43, v němž vyslovil, že „*deklaratorní výrok, jímž soud rozhodl o tom, 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), shodně jako v případě zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. To je dáno zejména obecně vymezeným okruhem adresátů opatření obecné povahy. Byť soud nezákonnost deklaruje v rámci řízení zabývaného na návrh konkrétního navrhovatele, který tvrdí, že bylo opatřením obecné povahy zasaženo do jeho práv, účinky rozhodnutí dopadají na všechny potenciální adresáty daného opatření obecné povahy. Je-li totiž opatření obecné povahy v rozporu se zákonem, nebo byla-li překročena pravomoc nebo působnost při jeho vydání, nebo nebylo-li vydáno zákonem stanoveným způsobem, dotýkají se tyto vady nejen konkrétního navrhovatele, nýbrž všech jeho adresátů.*“

[39] V případě dalších řízení, kdy podali další navrhovatelé souběžně návrh na vyslovení nezákonnosti téhož opatření, kdy byla nezákonnost mimořádného opatření (resp. jeho části) již vyslovena, dojde materiálně k vyprázdnění předmětu řízení, neboť by již žádný navrhovatel nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než bylo již dříve učiněné prohlášení nezákonnosti s účinky *erga omnes*. Tento postup je tedy i v souladu se zásadou hospodárnosti.

[40] V nyní projednávané věci navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud mj. rozhodl o tom, že opatření obecné povahy odpůrce ze dne 19. května 2021, č. j. MZDR 14601/2021-13/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření ze dne 22. května 2021, č. j. MZDR 21735/2021-1/MIN/KAN, a ve znění mimořádného opatření ze dne 25. května 2021,

pokračování

č. j. MZDR 14601/2021-14/MIN/KAN, bylo v části čl. I. bodu 1. písm. a) a v části čl. I. bodu 4. písm. a) v rozporu se zákonem (resp. aby Nejvyšší správní soud deklaroval, že odpůrce vydáním těchto částí překročil meze své působnosti). Nejvyšší správní soud v již uvedených rozsudcích č. j. 9 Ao 11/2021 - 31 a č. j. 9 Ao 10/2021 - 27 deklaroval nezákonnost napadeného opatření v tomto rozsahu. Účinky tohoto rozsudku proto dopadají i na navrhovatele v nyní projednávané věci. Jelikož došlo materiálně k vyprázdnění předmětu řízení, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že návrh navrhovatele v uvedeném rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení.

III.5. K dalším námitkám navrhovatele

[41] Navrhovatel namítal, že odpůrce nevedl řádně spis. K této námitce odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 As 301/2020 - 147, z něhož vyplývá, že i v případě vydávání mimořádného opatření, jemuž nepředchází žádné řízení, je odpůrce obecně povinen vést správní spis (i v takové situaci se totiž uplatní § 17 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). Toto pochybení, i kdyby v něm odpůrce i nadále setrval, však automaticky nezakládá nezákonnost mimořádného opatření. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v posledně citovaném rozsudku, o vydání mimořádného opatření se nevede řízení. „Adresáti mimořádného opatření tudíž ani nemají možnost se před jeho vydáním s podklady seznámit, a jejich právo vyjádřit se k podkladům tudíž nebylo dotčeno.“ Dále Nejvyšší správní soud zohlednil, že „z hlediska způsobu vydání i účinků jeho obsahu se toto mimořádné opatření blíží právnímu předpisu. Proto i postup soudu při přezkoumání jeho zákonnosti musí být méně formalistický a více podobný abstraktnímu přezkoumání souladu podzákonných předpisů se zákonem prováděnému Ústavním soudem. Správní soudy se proto musí soustředit především na otázky pravomoci k vydání mimořádného opatření a otázky jeho obsahového souladu s ústavním pořádkem a zákony, zatímco námitky případných procesních vad budou z povahy věci méně relevantní vzhledem k tomu, že řízení ve vlastním smyslu před správním orgánem vedeno není.“ Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále zohlednil odborné zázemí odpůrce a skutečnost, že tehdy posuzované mimořádné opatření (nařizující povinnost nosit ochranu nosu a úst) bylo odůvodněno v podstatě obecně známými skutečnostmi, které nebylo třeba dokazovat, přičemž dospěl k závěru, že absence řádně vedeného spisu neovlivnila zákonnost mimořádného opatření.

[42] Naopak ve výše citovaném rozsudku č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, který se týkal mimořádného opatření, jež stanovilo určité povinnosti zaměstnancům, kteří podstoupili test na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 poskytnutý zaměstnavatelem, Nejvyšší správní soud shledal, že se ve spise nenachází podklady týkající se spolehlivosti antigenních testů, což byla otázka, kterou bylo třeba zhodnotit. Dlužno však dodat, že ve vztahu k posouzení spolehlivosti antigenních testů shledal Nejvyšší správní soud mimořádné opatření zároveň nepřezkoumatelným. Navrhovatelem uvedená judikatura nebyla pro uvedené relevantní.

[43] Ve vztahu k omezení soukromých akcí – vzhledem k argumentaci navrhovatele – také nepředstavuje nevedení spisu vadu, která by měla vliv na zákonnost této části mimořádného opatření. Odpůrce sice ani v tomto směru žádné podklady v rámci spisového materiálu nepředložil, odůvodnění mimořádného opatření však odkazuje na několik veřejně dostupných analýz. Vzhledem k tomu, že vydání mimořádného opatření nepředcházelo žádné řízení, v jehož rámci by se účastníci mohli seznamovat s podklady pro vydání mimořádného opatření, Nejvyšší správní soud považuje odkazy za dostatečné.

[44] Nedůvodná je i poslední námitka stěžovatele týkající se nedostatečného odůvodnění napadeného opatření. Ve vztahu k čl. I. bodu 15. se k odůvodnění (resp. jeho dostatečnosti)

vyjádřil již v bodě [30] tohoto rozsudku. Ve vztahu ke zbývajícím dvěma napadeným částem je otázka odůvodnění irelevantní, protože návrh byl v těchto částech odmítnut.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 a 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel byl ve věci částečně neúspěšný (čl. I. bod 15.) a částečně byl jeho návrh odmítnut [(čl. I. bod 1. písm. a) a čl. I. bod 4. písm. a)]. Neúspěšný navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Ve zbylé části byl návrh odmítnut a žádný z účastníků proto 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 dne 25. června 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu