

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatele: **M. K.**, zastoupený advokátem Mgr. Janem Pořízkem, se sídlem Kováků 554/24, Praha 5, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti: **Ing. F. Č.**, o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-51/MIN/KAN, a mimořádného opatření odpůrce ze dne 31. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-52/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá**.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 10 467 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Pořízka do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.
- III. Navrhovateli **se vrací** soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Pořízka do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatel se návrhem ze dne 2. 6. 2021 domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-51/MIN/KAN, případně zrušení jeho čl. I. odst. 3 písm. c).

[2] Toto opatření odpůrce vydal na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19. S účinností ode dne 10. 5. 2021 jím až na stanovené výjimky zakázal na vymezených místech pohyb a pobyt všech osob bez prostředků ochrany dýchacích cest, kterými jsou respirátor nebo obdobný

prostředek splňující blíže vymezené požadavky, a uložil zaměstnavatelům povinnost vybavit jimi své zaměstnance.

[3] Odpůrce toto mimořádné opatření v průběhu řízení změnil mimořádným opatřením ze dne 31. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-52/MIN/KAN, a následně jej s účinností ode dne 8. 6. 2021 zrušil mimořádným opatřením ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN. Na zrušení napadeného opatření navrhovatel reagoval nejdříve návrhem na zrušení napadeného opatření ke dni, kdy nabylo účinnosti, a následně návrhem, aby soud deklaroval, že napadené opatření bylo v rozporu se zákonem.

II. Obsah návrhu, vyjádření osoby zúčastněné na řízení, vyjádření odpůrce a replika

[4] Navrhovatel uvedl, že se cítí být napadeným opatřením dotčen ve svých právech, neboť jako žák 1. ročníku základní školy musí mít po celou dobu pobytu ve škole zakryté dýchací cesty. Má za to, že základní vzdělání je v důsledku tohoto opatření nezákonně podmíněno, neboť jej nutí volit mezi zdravím (dlouhodobé zakrytí dýchacích cest totiž podle něj poškozují zdraví) a vzděláním.

[5] Nezákonnost napadeného opatření navrhovatel spatřuje v překročení pravomoci odpůrce, neboť má za to, že vágně vymezený § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nemůže ústavně garantované právo na vzdělání omezit. Uvádí také, že odpůrce v rozporu se správním řádem odkazuje na cizojazyčné dokumenty, z nichž při vydání napadeného opatření vycházel, a upozorňuje, že cizojazyčný text těchto dokumentů znemožňuje adresátům napadeného opatření posoudit, zda je opatření skutečně potřebné. Má rovněž za to, že mimořádné opatření není dostatečně odůvodněno (je nepřezkoumatelné) a že je nepřiměřené, neboť se nevěnuje možným dopadům stanovených povinností na zdraví adresátů.

[6] K výzvě soudu uplatnila svá práva také osoba zúčastněná na řízení. Napadené opatření považuje za disproportorní, nepřezkoumatelné (důvody stanovených povinností považuje osoba zúčastněná na řízení za nepravdivé) a opomíjející potíže specifické skupiny osob s dechovými obtížemi (např. s astmatem). Osoba zúčastněná na řízení má chronickou rýmu a používání respirátorů zvyšuje její problémy s dechem. Dále rozporuje závažnost situace a poukazuje na to, že odpůrce v napadeném opatření i nadále přes výtky soudů odkazuje na cizojazyčné zdroje. Domnívá se také, že odpůrce nemůže nijak ověřit, zda nošený ochranný prostředek splňuje stanovené parametry a stanovená povinnost je tak nevymahatelná.

[7] Odpůrce ve svém vyjádření poukázal na základní principy přezkumu opatření obecné povahy a také na odborné organizace, které má v rámci ochrany veřejného zdraví k dispozici (krajské hygienické stanice, Státní zdravotní ústav, Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR). Situaci týkající se onemocnění COVID-19 je podle jeho názoru třeba posuzovat komplexně s vědomím, že odborné poznatky o tomto onemocnění se dynamicky vyvíjí. Odpůrce proto všechna opatření zásadně činí na základě všech dostupných (i když omezených) znalostí, které jsou o viru známy v rozhodné době, přičemž si je vědom toho, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné, avšak není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce při přijímání opatření sice preferuje ochranu života a zdraví osob, současně však rovněž usiluje o to, aby co nejméně omezil chod společnosti. Při nejasnostech o šíření koronaviru se proto nespolehá na to, že nastane ta optimističtější varianta. Princip proporcionality tedy při přijímání mimořádných opatření provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření tohoto onemocnění a na základě dostupných údajů

pokračování

odhadne riziko dalšího šíření. V závislosti na tom pak identifikuje různá opatření schopná zpomalit či zmírnit šíření koronaviru a zvolí ta, která v nejvyšší míře zpomalují toto šíření a zároveň co nejmenším způsobem dopadají na obyvatelstvo.

[8] Napadené opatření podle odpůrce nezasahuje do práva dětí na vzdělání, neboť povinnost nosit roušky či respirátory toto právo nepopírá. Odpůrce se v rámci principu předběžné opatrnosti a v zájmu větší ochrany životů a zdraví občanů ČR přiklonil k těm studiím a doporučením významných odborných organizací, které tvrdí, že nošení roušek má pozitivní vliv na prevenci přenosu koronaviru (současný stav odborného poznání podporuje význam nošení ochranných prostředků v prevenci šíření nákazy COVID-19). Odpůrce má stejně jako Světová zdravotnická organizace (WHO) za to, že jejich nošení nezpůsobuje nedostatek kyslíku ani jinou klinicky relevantní fyziologickou zátěž pro organismus a že případná rizika spojená s nošením prostředků ochrany dýchacích cest jsou neporovnatelně nižší než rizika spojená s nekontrolovatelně se šířící epidemií.

[9] Navrhovatel v replice poukázal na to, že odpůrcův odborný aparát je bezpředmětný, pokud jej odpůrce relevantně nevyužívá. Tvrzení o epidemii „mimořádně nebezpečného koronaviru SARS-CoV-2“ podle něj odpůrce používá pouze k zastrašení adresátů opatření, aby je tím přiměl k bezmyšlenkovitému dodržování nařízených povinností. Vyjádřil také přesvědčení, že opatření nezohledňuje měnící (zlepšující) se epidemiologickou situaci, a že odpůrce za celou dobu trvání epidemie ve srovnání se zahraničím, kde došlo k vývoji vakcín a léků, „*nic nedokázal*“. Tvrzení, že opatření nebrání prezenční výuce a že odpůrce volí pouze ta opatření, která co nejméně dopadají na obyvatelstvo, označil za prázdnou frázi a zopakoval, že v dokumentech, na které odpůrce odkazuje, nejsou relevantní údaje.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud je k přezkumu napadeného mimořádného opatření povolán na základě § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při onemocnění COVID-19 (dále jen „pandemický zákon“) ve spojení s § 101a a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Předně lze konstatovat, že návrh byl podán včas a že k jeho podání v rozsahu povinností a výjimek stanovených v čl. I. bodech 1 až 3 napadeného opatření byl navrhovatel aktivně procesně legitimován. O splnění této podmínky neměl soud pochyb, neboť napadené mimořádné opatření v době své účinnosti se stanovenými výjimkami mj. zakazovalo pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest v podstatě všem osobám starším dvou let pohybujícím se na území státu mimo své bydliště či ubytování. Dotýkalo se tak výkonu všech běžných činností realizovaných mimo bydliště a bezprostředně tak ovlivňovalo uplatňování práv a svobod všech adresátů včetně navrhovatele, který logicky konsekventně a myslitelně popsal, jakým způsobem byla jeho právní sféra napadeným opatřením dotčena. Pokud jde o povinnost zaměstnavatelů vybavit své zaměstnance dostatečným množstvím ochranných prostředků dýchacích cest stanovenou v čl. I. bodě 4 napadeného opatření, navrhovatel netvrdí, že by jí byl jakkoli dotčen. Touto částí napadeného opatření tedy nemůže být zkrácen na svých právech.

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda lze meritorně rozhodnout o předloženém návrhu na vyslovení nezákonnosti napadeného mimořádného opatření, neboť rozsudkem ze dne 5. 5. 2022, č. j. 3 Ao 4/2021-119, již v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona na návrh jiného navrhovatele vyslovil, že napadené mimořádné opatření odpůrce bylo v rozporu se zákonem.

[12] Tuto otázku přitom Nejvyšší správní soud již zodpověděl v usnesení ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021-43 (a taktéž v navazující judikatuře), když uvedl, že takový návrh je třeba odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení. Třetí senát Nejvyššího správního soudu neshledal žádný důvod k odchýlení se od závěrů své dosavadní judikatury, a proto přijaté závěry přebírá i pro předloženou věc.

[13] Podmínkou řízení je existence předmětu řízení. Jeho odpadnutí je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro které soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[14] V případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (kterým je i napadené mimořádné opatření) může k odpadnutí předmětu řízení dojít i tím, že správní soud v jiném řízení zruší napadené opatření obecné povahy nebo jeho část. Zrušení opatření obecné povahy má účinky *erga omnes*, neboť, i když se jedná o správní akt konkrétní co do předmětu, okruh jeho adresátů je vymezen obecně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010-44). Tomu ostatně odpovídá i povinnost soudu, aby ve věci, jejíž rozhodnutí závisí na posouzení zákonnosti napadeného mimořádného opatření a v případě, že o této otázce probíhá řízení, přerušil řízení a vyčkal rozhodnutí o návrhu na jeho zrušení (§ 13 odst. 5 pandemického zákona).

[15] Pandemický zákon však soudu umožňuje přezkoumat i takové mimořádné opatření, které bylo v průběhu řízení zrušeno novým opatřením obecné povahy (§ 13 odst. 4 pandemického zákona). V takovém případě tedy neodpadá předmět řízení (jímž je přezkum zákonnosti napadeného opatření), neboť soud může deklaratorním výrokem vyslovit, že napadené mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133). Tento deklaratorní výrok má však také, stejně jako výrok o zrušení opatření obecné povahy, účinky *erga omnes*, neboť účinky deklaratorního rozhodnutí nedopadají pouze na toho navrhovatele, k jehož návrhu soud nezákonnost napadeného opatření deklaroval, ale i na všechny jeho potenciální adresáty, jichž se vady mimořádného opatření rovněž týkaly.

[16] V ostatních řízeních o návrzích na deklaraci nezákonnosti daného mimořádného opatření proto v rozsahu, který odpovídá výroku deklaratorního rozsudku, materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný jiný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je dřívější deklarace nezákonnosti s účinky *erga omnes* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, č. j. 3 As 133/2013-60). Lze tedy uzavřít, že deklaratorní výrok ve smyslu § 13 odst. 4 pandemického zákona působí *erga omnes*, tj. i vůči ostatním navrhovatelům, kteří se svým návrhem rovněž domáhali deklarace nezákonnosti. Tyto návrhy je proto třeba odmítnout stejně, jako tomu je v případě zrušení opatření obecné povahy v jiném řízení pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] Takto ovšem může soud postupovat pouze tehdy, pokud se navrhovatel domáhá deklarace nezákonnosti v rozsahu, v jakém soud nezákonnost opatření obecné povahy již deklaroval. Je přitom nerozhodné, zda soud deklaroval nezákonnost opatření obecné povahy nebo jeho části pro nedostatek pravomoci nebo působnosti pro jeho přijetí, pro procesní pochybení při jeho přijímání nebo z hmotně právních důvodů. Neměl-li totiž odporce pravomoc či působnost pro přijetí daného opatření nebo nepřijal-li je zákonem stanoveným způsobem, dotýkají se tyto vady i toho navrhovatele, který namítá jeho celkovou či částečnou nezákonnost z hmotněprávních důvodů, popřípadě jeho nepřiměřenost. I v těchto případech by totiž za situace existujícího opatření vedl tento závěr ke zrušení napadeného opatření,

pokračování

a proto odpadá předmět řízení bez ohledu na konkrétní tvrzenou nezákonnost dalšími navrhovateli. Není proto žádný důvod nevztáhnout shodné účinky i na deklaraci nezákonnosti. Takový postup je v konečném důsledku rovněž v souladu se zásadou hospodárnosti soudního řízení, neboť v opačném případě by mohlo být posuzováno velké množství obdobných návrhů bez toho, aby to navrhovatelům přineslo lepší postavení v jejich právech, než kterého bylo docíleno již první deklarací nezákonnosti. Pokud však soud prozatím nedeklaroval nezákonnost mimořádného opatření v plném rozsahu, kterého se navrhovatel domáhá, musí ve zbývajících částech samozřejmě přezkum provést (srov. usnesení NSS ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021-43).

[18] V předložené věci navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že mimořádné opatření odpůrce specifikované v bodě 1 tohoto usnesení bylo v rozporu se zákonem. Toto opatření však Nejvyšší správní soud již jako celek za nezákonné prohlásil, a to rozsudkem ze dne 5. 5. 2022, č. j. 3 Ao 4/2021-119. Účinky tohoto rozsudku dopadají i na navrhovatele v nyní projednávané věci, což v konečném důsledku tedy znamená materiální vyprázdnění předmětu řízení. Nejvyšší správní soud proto výrokem I. rozhodl tak, že návrh navrhovatele odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení. Nedostatek aktivní procesní legitimity k podání návrhu v rozsahu čl. I bodu 4 napadeného opatření by v případě existence předmětu řízení vedl v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. k odmítnutí této části návrhu jako návrhu podaného v této části osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[19] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 a 8 s. ř. s. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, jestliže soud návrh odmítl. Podle § 60 odst. 8 s. ř. s. může soud z důvodů zvláštního zřetele hodných přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy mu zákon (s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

[20] Nejvyšší správní soud podaný návrh odmítl. Za této situace tak žádný z účastníků obecně nemá právo na náhradu nákladů řízení. Soud však v projednávané věci shledal důvody zvláštního zřetele hodné, které odůvodňují, aby navrhovateli přiznal náhradu nákladů řízení. Soud předložený návrh odmítl pro odpadnutí předmětu řízení, neboť rozsudkem č. j. 3 Ao 4/2021-119 již nezákonnost napadeného mimořádného opatření odpůrce deklaroval. Důvodem této deklarace byla nepřezkoumatelnost daného mimořádného opatření spočívající v jeho nedostatečném odůvodnění. Předložený návrh tak nelze považovat za zjevně nedůvodný. Naopak lze mít s ohledem na obsah návrhu za to, že k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření by Nejvyšší správní soud dospěl i v této věci a tedy že při věcném posouzení by byl předložený návrh úspěšný. Jelikož navrhovatel v podstatě nemůže ovlivnit, v jakém pořadí Nejvyšší správní soud o jednotlivých věcech rozhoduje, bylo by nespravedlivé, pokud by mu nepřiznal náhradu nákladů řízení pouze proto, že již dříve rozhodl o jiném návrhu týkajícím se stejného mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud proto výrokem II. přiznal navrhovateli náhradu nákladů řízení.

[21] Výše nákladů řízení zahrnuje odměnu advokáta za tři úkony právní služby – převzetí a příprava zastoupení, sepis návrhu na zrušení opatření obecné povahy a sepis změny návrhu [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) a odst. 3 advokátního tarifu] a činí 2 x 3 100 Kč za převzetí a přípravu zastoupení a sepis návrhu na zrušení opatření obecné povahy a 1 550 Kč za sepis změny návrhu [§ 7 bod 5 advokátního tarifu, ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téhož předpisu], celkem tedy 7 750 Kč. Soud navrhovateli přiznal v souladu s § 11 odst. 2 a 3 advokátního tarifu mimosmluvní odměnu ve výši jedné poloviny za změnu petitu, neboť tento úkon navrhovatel učinil na výzvu soudu a v souladu s jeho výslovným poučením, jak má tuto změnu formulovat. Jednalo se tak o jednoduchý a formální úkon, který nevyžadoval žádnou právní

argumentaci. Svou povahou i účelem je tak tento úkon nejbližší úkonu uvedenému v § 11 odst. 2 písm. f) advokátního tarifu – účast při jednání, při kterém došlo pouze k vyhlášení rozhodnutí, neboť ani v případě tohoto úkonu soud po advokátovi nepožaduje žádnou právní argumentaci a jeho účast při vyhlášení rozsudku má ryze formální charakter. Soud nepřiznal zástupci odměnu za sepis repliky, neboť tento úkon po navrhovateli nežádal a navrhovatel v něm neuvedl ani nic, co by relevantním způsobem ovlivňovalo rozhodnutí v předložené věci. Dále mu soud nepřiznal odměnu za sepis změny návrhu, kterým se domáhal zrušení napadeného opatření ke dni, kdy nabylo účinnosti, neboť ani v tomto případě neshledal dané podání účelným. Soud sice může v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona pokračovat v řízení, přestože mimořádné opatření pozbylo v jeho průběhu platnosti. Z pandemického zákona však za této procesní situace vyplývá pouze jediná výroková možnost, a to je deklarace nezákonnosti napadeného opatření. Soud proto nemůže o návrhu rozhodnout tak, jak se navrhovatel daným podáním domáhal, a zrušit napadené opatření s účinky *ex tunc*. Ani toto podání proto nemělo pro rozhodnutí ve věci žádný význam. Odměna zástupce dále zahrnuje paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy celkem 900 Kč. Zástupce navrhovatele je plátcem DPH. Výše odměny se proto zvyšuje o částku představující sazbu této daně ve výši 21 %, tj. o částku 1 817 Kč. Celkem tak odměna zástupce činí 10 467 Kč. Odpůrce je povinen uhradit navrhovateli uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

[22] Podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí, že „[b]yl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek“. Nejvyšší správní soud proto rozhodl výrokem III. tak, že navrhovateli vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč ve lhůtě stanovené v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

[23] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V předložené věci soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto výrokem IV. rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 26. května 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu