

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatelů: **a) OnTheGo s. r. o.**, se sídlem Revoluční 1044/23, Praha 1, a **b) UNITED UNICORNS s. r. o.**, se sídlem Rybná 716/24, Praha 1, zastoupených Mgr. Ondřejem Pecákem, advokátem se sídlem Na Ořechovce 199/24, Praha 6, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. F. Č.**, o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelům **se vrací** zaplacené soudní poplatky za návrhy na zrušení opatření obecné povahy ve výši 10 000 Kč, které budou vyplaceny z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jejich zástupce Mgr. Ondřeje Pecáka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatelé se společným návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 4. 8. 2021 domáhají zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN (tzv. „rouškové opatření“). Týmž podáním napadli i mimořádné opatření odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-22/MIN/KAN stanovící omezení činnosti provozoven obchodu a služeb; v této části je návrh projednáván samostatně pod sp. zn. 3 Ao 15/2021.

[2] Předmětné mimořádné opatření bylo vydáno na základě § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném od 27. 4. 2021 (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění covid-19.

[3] Podle bodu 1. mimořádného opatření byl s účinností od 31. 7. 2021 všem osobám zakázán pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest, kterým je respirátor

nebo obdobný prostředek splňující stanovené podmínky (dále též „respirátor“), které brání šíření kapének, a to na vyjmenovaných místech (např. vnitřní prostory staveb jako prodejny, provozovny služeb, zdravotnická zařízení, školy, galerie, prostředky veřejné dopravy nebo vnitřní prostory provozovny stravovacích služeb) s tím, že děti do 15 let mohou na těchto místech nosit ochranné prostředky uvedené v bodě 2. tohoto opatření, tj. rovněž zdravotnickou obličejovou masku nebo obdobný prostředek splňující stanovené podmínky (dále též „rouška“). Mimořádné opatření dále s účinností od téhož dne v bodě 2. zakazuje všem osobám pohyb a pobyt bez respirátoru nebo roušky ve všech ostatních v bodu 1. neuvedených vnitřních prostorech staveb, mimo bydliště nebo místo ubytování, kde dochází na stejném místě a ve stejný čas k přítomnosti alespoň 2 osob vzdálených od sebe méně než 1,5 metru, nejedná-li se výlučně o členy domácnosti. Současně mimořádné opatření upravuje odchylky od zákazů stanovených v bodech 1. a 2. a v bodě 3. výjimky z něj. Výjimky jsou stanoveny pro určité skupiny osob bez dalšího (např. děti, které dosud nezažily povinnou školní docházku) nebo ve spojení s vymezenou aktivitou (např. při konzumaci potravin, při tréninku atd.). Mimořádné opatření v bodě 4. dále ukládá všem zaměstnavatelům vybavit zaměstnance ochrannými prostředky dýchacích cest v dostatečném počtu na každou pracovní směnu s výjimkou vyloučení fyzického kontaktu s jinými osobami při práci. V bodě 5. ukládá opatření všem poskytovatelům zdravotních služeb povinnost vydat potvrzení osobě, která ze zdravotních důvodů nemůže mít nasazen žádný nebo stanovený ochranný prostředek dýchacích cest, a učinit o tom záznam do zdravotnické dokumentace.

[4] Navrhovatel a) podniká především v hostinské činnosti, provozuje bezlepkovou pekárnu a kavárnu Babiččina spíž. Navrhovatel b) podniká zejména v oboru pronájmu nemovitostí. Navrhovatel a) tvrdí vznik újmy v důsledku napadeného opatření (výpadek příjmů), neboť zákazníci přestali navštěvovat jeho provozovnu a nyní ani v částečném rozsahu nenašli cestu zpět, přičemž jsou demotivováni podmínkami, které musí splnit. Rovněž navrhovatel b) zaznamenal díky napadenému opatření úpadek příjmů, neboť návštěvníci museli přestat využívat jeho ubytovacích kapacit, což znamenalo zastavení jeho podnikání, a návštěvníci jsou jak předchozími, tak aktuálními opatřeními odrazováni od využívání jeho služeb.

[5] Navrhovatelé považují napadené opatření za nepřezkoumatelné a neproporcionální, namítají zejména škodlivost roušek. Navrhli zrušení napadeného opatření, případně vyslovení jeho nezákonnosti.

[6] Odpůrce považuje návrh za nedůvodný a navrhuje jeho zamítnutí.

[7] Soud se nejprve zabýval tím, zda navrhovatelé jsou procesně legitimováni k podání návrhu na zrušení napadeného mimořádného opatření.

[8] Podle § 101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „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“*.

[9] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku, 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34). Není-li tato

pokračování

podmínka splněna, soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[10] Navrhovatelé jsou právnické osoby, které tvrdí, že provozují služby, navrhovatel a) navíc vyrábí a prodává pečivo. Svou aktivní procesní legitimaci odvozují ze skutečnosti, že napadené opatření snižuje motivaci zákazníků (klientů) jimi nabízené služby využít, případně navštívit provozovnu a nakoupit výrobky navrhovatele a), což jim působí významný pokles příjmů. Zřejmě tak namítají dotčení jejich práva na podnikání.

[11] Regulace, kterou navrhovatelé napadají, však stanoví povinnosti jednak fyzickým osobám (nosit prostředky ochrany dýchacích cest na vymezených místech, ovšem mimo bydliště nebo místo ubytování), jednak zaměstnavatelům bez ohledu na to, zda jsou fyzickými či právnickými osobami (vybavit své zaměstnance prostředky ochrany dýchacích cest), a konečně poskytovatelům zdravotních služeb (vydat potvrzení o výjimce z povinností stanovených tímto opatřením). Navrhovatelé jsou právnickými osobami, nejsou poskytovateli zdravotnických služeb a netvrdí, že by byli zaměstnavateli, jichž se týkají opatření uložené povinnosti. Práva navrhovatelů jako podnikatelů při jejich činnosti (poskytování služeb, prodej), ačkoli se zčásti uskutečňuje v prostorech, kam je přístup veřejnosti podmíněn dodržením stanovených podmínek, napadené opatření neupravuje.

[12] Nejvyšší správní soud obecně odmítá extenzivní pojetí aktivní legitimace k podání návrhu na opatření obecné povahy, takže například neumožňuje napadnout omezení poskytování určité služby každému potenciálnímu zákazníkovi (odběrateli) této služby. To by se blížilo *actio popularis*, což je v rozporu s konstrukcí řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. 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 nájemce (již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120) či uživatel dotčené nemovitosti ani osoba, která na území obce podniká (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006 č. j. 2 Ao 2/2006 - 62 či ze dne 30. 12. 2010 č. j. 4 Ao 7/2010 - 34).

[13] I v případě mimořádných opatření vydaných podle pandemického zákona je tedy nutné, aby měla napadená regulace „přímý a nezprostředkovaný vztah“ k právům navrhovatele (ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Takový přímý a nezprostředkovaný vztah však bez dalšího neexistuje mezi regulací stanovící podmínky pro vstup osob do vnitřních prostorů staveb sloužících jako provozovny služeb či prodejny a činností podnikatele provozujícího svou činnost v prostorech, kde jsou pro vstup veřejnosti včetně zákazníků stanoveny určité podmínky. Jistě nelze vyloučit, že mohou existovat zákazníci, kteří kvůli nařízení nosit ochranu dýchacích cest změny své zvyky či záměry a provozovněm navrhovatelů se vyhnou, což může způsobit i pokles příjmů navrhovatelů z podnikání, který zde prezentují jako svou hlavní újmu způsobenou napadeným opatřením. To však samo o sobě nezakládá bezprostřední vztah mezi napadenou regulací a právy navrhovatelů (zejména nebyť nepřiměřeně omezen v právu na podnikání), jejichž ochrany se cestou návrhu na soudní přezkum mimořádného opatření odpůrce domáhají. Z toho důvodu nemůže být v popsaném ohledu dána aktivní procesní legitimace navrhovatelů. V opačném gardu, tj. mezi regulací činnosti podnikatele (provozovatele služeb, organizátora kulturní akce apod.) a právní sférou jeho zákazníků (účastníci se veřejnosti) Nejvyšší správní soud rovněž opakovaně konstatoval nedostatečnou „kvalitu“ vztahu, nutnou pro uznání aktivní procesní legitimace zákazníka či návštěvníka pro podání návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce (srov. např. usnesení NSS ze dne 23. 9. 2021, č. j. 8 Ao 25/2021 - 14, ze dne 29. 7. 2021, č. j. 9 Ao 6/2021 - 69, a další).

[14] Posouzení aktivní procesní legitimace vyžaduje v každém jednotlivém případě zvážit tvrzení o dotčených veřejných subjektivních právech navrhovatele na základě konkrétních okolností věci. V rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 3 Ao 2/2021 - 48, Nejvyšší správní soud uvedl, že pravidlem je naplnění přímého a bezprostředního vztahu napadené regulace a dotčení subjektivních práv, nicméně jako výjimku připustil i *nepřímý a zprostředkovaný vztah* (bod 36 rozsudku). Takový nepřímý a zprostředkovaný vztah Nejvyšší správní soud shledal u navrhovatelky, která podnikala v oblasti vzdělávání zahraničních studentů a brojila proti opatření, které regulovalo (zakazovalo) vstup na území ČR občanům třetích zemí, které nebyly na seznamu zemí s nízkým rizikem výskytu nemoci Covid-19. Ačkoliv opatření v těchto částech neukládalo přímo povinnosti navrhovatelce, mohla být v jeho důsledku nepřímo na své činnosti omezena.

[15] Tvrzené dotčení subjektivních práv navrhovatelů je v nyní posuzovaném návrhu formulováno velmi stroze. Z jeho obsahu lze vyčíst, že je spíše hypotetické. V žádném případě z tvrzení neplyne *přímý a nezprostředkovaný vztah* napadené regulace k jejich právům. V daném případě totiž vztah k napadené regulaci není nepřímý či zprostředkovaný, ale podnikatelský úspěch navrhovatelů volně souvisí vedle celé řady jiných faktorů i s tím, jak komfortní, snadné nebo naopak obtížné je pro zákazníky či klienty konzumovat služby, jež navrhovatelé nabízí. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že taková „kvalita“ vztahu mezi dotčením subjektivních práv navrhovatelů a napadenou právní úpravou k přiznání aktivní procesní legitimace nepostačuje. Hypotetický zásah do práv navrhovatelů (zejména nebýt nepřiměřeně omezení v právu na podnikání) způsobený „rouškovým opatřením“ tak nesplňuje ani požadavek *zprostředkovaného a nepřímého dotčení*, jak jej připustil výše zmíněný rozsudek č. j. 3 As 2/2021 - 48. U navrhovatele b), který nabízí ubytovací kapacity, je myslitelná souvislost s předmětem napadené regulace ještě slabší, neboť na místo ubytování (hotelový pokoj apod.) se povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest nevztahuje (bod 2. napadeného opatření). Ani v replice k vyjádření odpůrce navrhovatelé nic stran své aktivní procesní legitimace nedoplnili.

[16] Pro úplnost soud uvádí, že 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 (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, bod 32, *a contrario*). Tato tvrzení v návrhu obsažena byla, soud je však vyhodnotil jako nerelevantní (viz např. rozsudky NSS č. j. 1 Ao 9/2021 - 90, bod 37, a č. j. 8 Ao 8/2021 - 52, bod 30).

[17] Ze shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelů, proto jejich návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh, který byl podán osobami k tomu zjevně neoprávněnými.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož byl návrh odmítnut.

[19] Navrhovatelé zaplatili za návrh na zrušení opatření obecné povahy soudní poplatek ve výši dvakrát 5000 Kč. Vzhledem k tomu, že soud návrh bez věcného projednání odmítl, jsou naplněny podmínky pro vrácení zaplaceného soudního poplatku podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „zákon o soudních poplatcích“). Nejvyšší správní soud proto rozhodl o jeho vrácení a vyplacení z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích), a to k rukám zástupce navrhovatelů Mgr. Ondřeje Pecáka.

[20] Lze dodat, že s ohledem na odmítnutí návrhu se Nejvyšší správní soud v projednávané věci nezabýval tím, zda Ing. F. Č., který se do řízení o daném návrhu přihlásil jako osoba

pokračování

zúčastněná na řízení, v návaznosti na uplatněná tvrzení naplňuje podmínku přímého dotčení na svých právech a povinnostech vydáním napadeného mimořádného opatření (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. října 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu