

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **J. M.**, 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 části 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. Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 Ao 17/2021 a 2 Ao 18/2021 **se spojují** ke společnému projednání a věc bude dále vedena pod sp. zn. 2 Ao 17/2021.
- II. Návrh **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatel podal u Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení částí shora uvedených mimořádných opatření, která vydal odpůrce dle § 80 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně obyvatelstva a prevenci vzniku a rozšíření onemocnění covid-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2.

[2] Odpůrce v záhlaví uvedeným mimořádným opatřením (dále jen „napadené opatření“) s účinností ode dne 31. 7. 2021 zakázal všem osobám pohyb a pobyt na vymezených místech (ve vnitřních prostorech staveb, v prostředcích veřejné dopravy a za vymezených podmínek na ostatních veřejně přístupných místech) bez ochranných prostředků dýchacích cest, kterým je respirátor nebo obdobný prostředek naplňující všechny technické podmínky a požadavky dle příslušných norem (např. FFP2, KN 95), resp. v některých vymezených případech obličejová maska (rouška) nebo obdobný prostředek, a dále stanovil výjimky z těchto povinností. Napadené opatření dále ukládá související povinnosti zaměstnavatelům a poskytovatelům zdravotních služeb.

[3] Napadené opatření bylo změněno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-58/MIN/KAN, a to s účinností od 31. 8. 2021 (dále též „novela“). Novela mění napadené opatření ve vztahu k ochranným prostředkům pro pedagogické

pracovníky a výjimkám z opatření určeným pro děti. Současně ve výčtu místní působnosti stanoveného zákazu nahrazuje v bodě 1 písm. b) napadeného opatření slova „v prostředcích veřejné dopravy“ slovy „v prostředcích veřejné dopravy, včetně prostředků silniční dopravy pro cizí potřebu, jejímž předmětem je přeprava osob (zejména taxislužba)“ (bod 2 novely).

[4] Nejvyšší správní soud obdržel ve shora označené věci dne 15. 9. 2021 podání navrhovatele označené jako „Žaloba o zrušení opatření obecné povahy dle pandemického zákona“. V předmětném podání navrhovatel neoznačil konkrétní ochranné opatření proti šíření nemoci covid-19. Vyjádřil však svůj nesouhlas s povinností nosit ochranu dýchacích cest ve vnitřních prostorách věznice a při převozu na soudní jednání, a to v situaci, trpí-li vážnými zdravotními potížemi X a je-li zároveň proti výše uvedenému onemocnění plně očkovan. Rovněž nesouhlasí s povinností osob navštěvujících věznici, jež prokázaly svou bezinfekčnost, nosit ochranu dýchacích cest, kdy je jim současně zakázáno, aby konzumovaly potraviny či pily nápoje. Navrhovatel dále vyjádřil nesouhlas s povinností izolace v povinné karanténě po návratu do věznice, a to za předpokladu, že je plně proti onemocnění covid-19 očkovan a nevykazuje ani žádné příznaky uvedené nemoci. Navrhovatel v uvedeném podání rovněž požádal o ustanovení zástupce pro účely sepsání návrhu na zrušení mimořádného opatření a zároveň k němu přiložil žádost o osvobození od soudních poplatků a návrh na vydání předběžného opatření.

[5] Nejvyšší správní soud svým usnesením ze dne 7. 10. 2021, č. j. Na 205/2021 - 18, navrhovatelé ustanovil zástupce pro sepsání návrhu, který jeho návrh stručně doplnil. Navrhovatel své podání následně doplnil ještě dne 25. 10. 2021.

[6] V doplněném podání ze dne 19. 10. 2021 navrhovatel prostřednictvím ustanoveného zástupce vyjasnil, že brojí proti bodu 2 napadeného opatření, kterým se všem osobám zakazuje pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest (respirátor nebo rouška) ve všech v bodě 1 neuvedených vnitřních prostorech staveb, mimo bydliště nebo místo ubytování, kde dochází na stejném místě a ve stejný čas k přítomnosti aspoň 2 osob vzdálených od sebe méně než 1,5 metru, nejedná-li se výlučně o členy domácnosti. Navrhovatel uvádí, že na něj tato povinnost dopadá při pobytu a pohybu ve věznici, kde vykonává trest odnětí svobody. Namítá, že jej omezuje nad nutnou mez, neboť onemocnění covid-19 nedávno prodělal a současně ukončil celý cyklus očkování proti této nemoci. Plnění této povinnosti má jemu a jeho návštěvám, které prokážou svou bezinfekčnost, působit zdravotní komplikace. Navrhovatel se proto domáhá zrušení bodu 2 napadeného opatření.

[7] Navrhovatel dále uvedl, že brojí proti novele, a to v části, kterou se mění bod 1 písm. b) napadeného opatření (citováno výše, bod 2 novely). Tvrdí, že ho povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest v prostředcích silniční dopravy pro cizí potřebu omezuje nad nutnou mez, neboť v nedávné minulosti prodělal onemocnění covid-19 a také ukončil celý cyklus očkování proti této nemoci. Konkrétně ho omezuje při eskortách z věznice k úředním jednáním mimo věznici. Plnění této povinnosti mu působí zdravotní komplikace. Navrhovatel se proto domáhá zrušení bodu 2 novely.

[8] Odpůrce uvedl, že návrh na zrušení části napadeného opatření je opožděný, a k návrhu na zrušení části novely namítl, že navrhovatelé chybí aktivní procesní legitimace, neboť nevyužívá veřejnou dopravu, ani taxislužbu. Současně zdůraznil zásady soudní zdrženlivosti a argumentoval, že i kdyby byl návrh přípustný, byl by nedůvodný.

[9] Obě výše uvedené části návrhu, evidované pod samostatnými spisovými značkami, Nejvyšší správní soud podle § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), spojil ke společnému projednání. Je třeba podotknout, že teprve z podání

pokračování

učiněného ustanoveným zástupcem soud zjistil, které konkrétní mimořádné opatření navrhovatel napadá. Až poté tedy mohl zkoumat splnění procesních podmínek.

[10] Napadené opatření bylo vydáno v době stavu pandemické pohotovosti podle § 80 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, a to s celostátní působností a za účelem likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku. Napadené opatření je tedy mimořádným opatřením ve smyslu § 2 odst. 4 písm. b) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“).

[11] Podle § 13 pandemického zákona lze návrh na zrušení mimořádného opatření (nebo jeho části) *podat do 1 měsíce ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.*

[12] Napadené opatření bylo vydáno dne 30. 7. 2021 a účinnosti nabylo dnem 31. 7. 2021.

[13] Navrhovatel své podání učinil dne 14. 9. 2021.

[14] Lhůta pro podání návrhu na zrušení napadeného opatření nebo jeho části uplynula dnem 31. 8. 2021. Z toho plyne, že navrhovatel svůj návrh na zrušení bodu 2 napadeného opatření podal opožděně.

[15] Novela byla vydána dne 27. 8. 2021 a účinnosti nabyla dnem 31. 8. 2021.

[16] Bod 1 písm. b) napadeného opatření stanoví zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest „*v prostředcích veřejné dopravy*“.

[17] Bod 1 písm. b) napadeného opatření ve znění novely (bodu 2) stanoví zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest „*v prostředcích veřejné dopravy, včetně prostředků silniční dopravy pro cizí potřeby, jejímž předmětem je přeprava osob (zejména taxislužba)*“.

[18] Ke změně bodu 1 písm. b) napadeného opatření provedené novelou (bodem 2) odpůrce v odůvodnění uvádí: „*[d]oplnění bodem č. 2 tohoto mimořádného opatření reflektuje výstupy z aplikační praxe, a proto se přistoupilo k formulačnímu zřetězení úpravy, aby byly vykladové nejasnosti, obdobně jako u předchozího, odstraněny. Nedochozí zde však k žádné věcné změně.*“

[19] Pojem prostředek veřejné dopravy je z právních předpisů na úseku ochrany veřejného zdraví použit rovněž v zákoně č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek (dále jen „nový protikuřácký zákon“), mj. v jeho § 8 odst. 1 písm. d) a § 18 odst. 1 písm. b). Tentýž pojem užíval rovněž již zrušený zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů („dále jen „starý protikuřácký zákon“), a to v § 15 písm. b); ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) bod 5 používalo pojem „*dopravní prostředky veřejné silniční a drážní dopravy a městské hromadné dopravy*“.

[20] Komentář k výkladu pojmu „*dopravní prostředky veřejné silniční a drážní dopravy a městské hromadné dopravy*“ v § 8 odst. 1 písm. a) bod 5 starého protikuřáckého zákona uvádí: „*Silniční doprava je podle § 2 odst. 1 [zákona o silniční dopravě] souhrn činností, jimiž se zajišťuje přeprava osob (linková osobní doprava, kyvadlová doprava, příležitostná osobní doprava, taxislužba), zvířat a věcí (nákladní doprava) vozidly, jakož i přemísťování vozidel samých po dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích a volném terénu. Veřejná silniční doprava spočívá zejména v provozování veřejné linkové osobní dopravy, při které jsou přepravní služby nabízeny podle předem vyhlášených podmínek a jsou poskytovány k uspokojování přepravních potřeb. Mezi veřejnou silniční dopravu patří i taxislužba. Podle § 2 odst. 4 [zákona o dráhách] je provozováním drážní dopravy činnost, při níž mezi provozovatelem této dopravy a osobou, jejíž*

přepravní potřeba se uspokojuje, vzniká právní vztah, jehož předmětem je přeprava osob, věci, zvířat anebo činnost, kterou se zajišťuje podnikání podle zvláštních předpisů. Veřejnou drážní dopravou se podle § 24 odst. 2 [zákonu o drabách] rozumí doprava provozovaná dopravcem k uspokojování obecných přepravních potřeb podle předem vyhlášených přepravních podmínek, zveřejněného jízdního řádu a tarifu. Městskou hromadnou dopravou se podle § 2 písm. c) vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu, rozumí činnost dopravce spočívající v pravidelné přepravě osob, ručních zavazadel, spouzavazadel a živých zvířat vozidly veřejné drážní osobní dopravy a veřejné silniční osobní dopravy, je-li doprava uskutečňována pro poskytování obecných přepravních potřeb na území města, případně jeho příměstských oblastí. V dopravních prostředcích, které zajišťují veřejnou silniční, drážní a městskou hromadnou dopravu, se tak zakazuje kouřit. Podobný výklad je uvedený i v Doporučení Rady Evropské unie, kdy k pojmu „veřejná doprava“ se uvádí: „Definice veřejné dopravy by měla zahrnovat jakékoli vozidlo používané pro veřejnou dopravu, obvykle placenou nebo provozovanou na komerční bázi za účelem zisku, včetně vozidel taxi služby.“ (Vetešník, P., Jemelka, L.: Ochrana před škodlivými vlivy tabáku, alkoholu a návykových látek. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011). V komentáři odkazovaným doporučením je Doporučení Rady č. 2009/C 296/02 ze dne 30. listopadu 2009 o nekuřáckém prostředí, resp. bod 22 jeho přílohy.

[21] Komentář k výkladu pojmu „*veškeré prostředky veřejné dopravy*“ v § 8 odst. 1 písm. a) bod 5 starého protikuřáckého zákona uvádí: „*K vymezení tohoto pojmu odkazujeme na komentář k ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) bod. 5, které vymezuje dopravní prostředky veřejné silniční a drážní dopravy a městské hromadné dopravy*“ (Vetešník, P., Jemelka, L.: Ochrana před škodlivými vlivy tabáku, alkoholu a návykových látek. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011).

[22] Důvodová zpráva k § 8 nového protikuřáckého zákona, který pracuje s pojmem „*dopravní prostředky veřejné dopravy*“ uvádí „*Nově se navrhuje zavedení úplného zákazu kouření na místech, jako jsou nástupiště, přístřešky, čekárny či dopravní prostředky veřejné dopravy (všech typů – silniční, drážní, nově i letecké atd.)...*“

[23] Lze proto uzavřít, že pojmem prostředek veřejné dopravy se v právních předpisech na úseku ochrany veřejného zdraví nepochybně rozumí (mimo prostředků drážní a letecké dopravy) všechny prostředky veřejné silniční dopravy.

[24] Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“), vymezuje v § 2 odst. 1 pojem „*silniční doprava*“ jako „*souborní činnosti, jimiž se zajišťuje přeprava osob (linková osobní doprava, kyvadlová doprava, příležitostná osobní doprava, taxislužba), zvířat a věci (nákladní doprava) vozidly, jakož i přemísťování vozidel samých po dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích a volném terénu.*“ Zákon v § 2 odst. 2 a 3 následně rozlišuje mezi silniční dopravou pro vlastní potřeby a silniční dopravou pro cizí potřeby.

[25] Pojem „*taxislužba*“ pak zákon o silniční dopravě vymezuje jako „*osobní doprav[u] pro cizí potřeby, kterou se zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě nejvýše 9 osob včetně řidiče a která není linkovou osobní dopravou, mezinárodní kyvadlovou dopravou nebo příležitostnou osobní silniční dopravou.*“

[26] Od taxislužby odlišný pojem „*příležitostná osobní silniční doprava*“ je pak v zákoně o silniční dopravě vymezen jako „*neveřejná osobní doprava pro cizí potřeby, která není linkovou osobní dopravou nebo mezinárodní kyvadlovou dopravou a kterou se na základě předchozí objednávky zajišťuje přeprava osob včetně jejich zavazadel vozidly určenými k přepravě a) nejvýše 9 osob včetně řidiče, jedná-li se o mezinárodní dopravu, nebo b) více než 9 osob včetně řidiče.*“

[27] Z výše uvedeného plyne, že taxislužba je na rozdíl od příležitostné osobní silniční dopravy prostředkem veřejné silniční dopravy (konkrétně prostředkem veřejné silniční dopravy pro cizí potřeby, jejímž předmětem je přeprava osob); změna vymezení taxislužby v silničním zákoně

pokračování

provedená zákonem č. 102/2013 Sb. na tomto závěru nemůže nic změnit. Tomuto výkladu svědčí i Doporučení Rady č. 2009/C 296/02 ze dne 30. listopadu 2009 o nekuřáckém prostředí.

[28] Stanoví-li proto napadené opatření působnost zákazu pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest na „*prostředky veřejné dopravy*“ a bod 2 novely tento pojem upřesňuje uvedením slov „*včetně prostředků silniční dopravy pro cizí potřebu, jejímž předmětem je přeprava osob (zejména taxislužba)*“, je třeba dát za pravdu odpůrci, že touto částí novely nedochází k žádné věcné změně v působnosti mimořádného opatření. Doplněná část byla totiž v původním pojmu „*prostředky veřejné dopravy*“ významově obsažena; novelizované znění mimořádného opatření tuto skutečnost toliko explicitně pojmenovává. Lze proto uzavřít, že norma, proti které brojí navrhovatel [zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest v prostředcích veřejné silniční dopravy pro cizí potřebu, jejímž předmětem je přeprava osob (zejména taxislužba)], byla v napadeném opatření obsažena od jeho vydání [v bodě 1 písm. b)].

[29] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2012, č. j. 2 AOs 1/2012 - 28, při přezkumu opatření obecné povahy uvedl: „*Úprava, proti které stěžovatelé brojí, byla v územním plánu od počátku (a dokonce byla převzata z územního plánu předchozího, jak stěžovatelé uvádějí v kasační stížnosti), proto je třeba lhůtu počítat právě ode dne účinnosti územního plánu jako celku, nikoliv jeho novel.*“ Nejvyšší správní soud, vycházející z výše citovaného rozsudku, analogicky uzavírá, že lhůtu pro podání návrhu je třeba počítat ode dne účinnosti napadeného opatření, tj. od 31. 7. 2021. Návrh brojící proti zákazu pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest v prostředcích veřejné dopravy, včetně silniční dopravy pro cizí potřebu, jejímž předmětem je přeprava osob (zejména taxislužba), je proto opožděný, ačkoli byl podán dva týdny po vstupu novely v účinnost.

[30] Otázkou, zda je vězeňská eskorta podřaditelná pod pojem prostředek veřejné dopravy, a zda má tedy navrhovatel procesní legitimaci k podání návrhu, se v tomto řízení Nejvyšší správní soud nemusí zabývat. Ať už by totiž na ni odpověděl jakkoli, stále je třeba zohlednit, že novelou nedošlo ke změně právní normy obsažené v bodě v bodě 1 písm. b) napadeného opatření, a návrh je v každém případě opožděný.

[31] Nejvyšší správní soud uzavírá, že navrhovatel svůj návrh podal opožděně. Návrh proto podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 13 pandemického zákona odmítl. Na tom nemůže nic změnit ani pravidlo, že po dobu od podání žádosti o ustanovení zástupce do rozhodnutí o ní lhůta pro podání návrhu neběží (§ 35 odst. 10 s. ř. s.), neboť už v době podání návrhu, jehož součástí byla taková žádost, návrhová lhůta uplynula.

[32] O návrhu na vydání předběžného opatření ani o žádosti o osvobození od soudních poplatků Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť návrh byl zjevně opožděný. Zaplacený soudní poplatek by se totiž musel po odmítnutí návrhu vrátit, a rozhodování o osvobození by tak bylo nadbytečné a neplnilo by svůj účel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2013, č. j. 2 As 160/2012 - 9).

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. listopadu 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu