



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci navrhovatelky: **SYNOT TIP, a.s.**, se sídlem Jaktáře 1475, Uherské Hradiště, zast. doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem se sídlem Optátova 874/46, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – čl. I bodu 3 písm. a) odst. viii) a písm. b) a bodu 16 mimořádného opatření odpůrce ze dne 25. 6. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-21/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 2. 7. 2021, č. j. MZDR 1595/2021-6/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh v části týkající se čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 16 opatření obecné povahy – mimořádného opatření odpůrce ze dne 25. 6. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-21/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 2. 7. 2021, č. j. MZDR 1595/2021-6/MIN/KAN, **se odmítá**.
- II. Ustanovení čl. I bodu 3 písm. a) odst. viii) opatření obecné povahy – mimořádného opatření odpůrce ze dne 25. 6. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-21/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 2. 7. 2021, č. j. MZDR 1595/2021-6/MIN/KAN, **bylo v rozporu** se zákonem.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Napadené mimořádné opatření

[1] Podaným návrhem se navrhovatelka domáhá zrušení nebo vyslovení nezákonnosti čl. I bodu 3 písm. a) odst. viii) a písm. b) a bodu 16 v záhlaví označeného mimořádného opatření. Těmito ustanoveními odpůrce jednak stanovil pravidla pro provoz (vedle jiného) heren a kasin, jednak určil podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor nebo pro účast na hromadných akcích nebo jiných činnostech, pokud jejich splnění mimořádné opatření v jiných částech vyžaduje.

[2] S účinností ode dne 1. 8. 2021 bylo napadené mimořádné opatření zrušeno a nahrazeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-22/MIN/KAN,

příčemž napadené opatření pozbylo platnosti včetně pozdější změny, byť tato změna nebyla výslovně zrušena (viz usnesení ze dne 28. 6. 2021, č. j. 4 Ao 4/2021 - 25, bod 5).

II. Podstatný obsah návrhu, vyjádření odpůrce a repliky navrhovatelky

[3] Navrhovatelka provozuje herny a kasina. V souladu s judikaturou NSS chybí odpůrci ke stanovenému (plošnému) omezení provozu heren a kasin zákonná opora (nejde o obchod nebo výrobu, ani o případ omezení kontaktu osob podezřelých z nákazy). Nadto na obchodní centra obdobné omezení nedopadá a od plošného testování zaměstnanců (pro něž zákon oporu dává) bylo upuštěno. Upozornila též na plánované ukončení bezplatného testování a faktické nucení k očkování. Omezení způsobuje neúměrné a nedůvodné zatížení zákazníků. Ze znění bodu 3 písm. b) není zřejmé, zda se týká zákazníků, kteří vykazují klinické příznaky onemocnění COVID-19 nebo (alternativně) nejsou schopni prokázat splnění podmínek podle bodu 16, anebo zákazníků, kteří vykazují příznaky nemoci a (zároveň) nejsou schopni splnění podmínek prokázat. Na zrušení trvá i v případě druhého výkladu, neboť by neodpovídal důvodům opatření. Nakonec podrobně brojí proti vymezení podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření.

[4] Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že v situaci, kdy není k dispozici dostatek odborných poznatků, klade důraz na ochranu života a zdraví, současně se však snaží minimalizovat zásahy do chodu společnosti. Napadená část opatření cílí na omezení šíření infekce ve více rizikových uzavřených prostorách. S ohledem na zkušenost z minulého roku odpůrce očekává zhoršení epidemické situace. Námitka ukončením bezplatného testování je spekulativní. K očkování existuje alternativa v podobě (pravidelného) testování. Povinnost testování opatření neukládá. Omezení práva na podnikání z důvodu ochrany veřejného zdraví je přiměřené. Bod 3 písm. b) napadeného opatření dopadá na zákazníky, kteří vykazují příznaky nemoci a zároveň nejsou schopni splnění podmínek prokázat. Zákonný podklad pro vydání opatření byl dán. Preference očkování je legitimní a pochopitelná, přičemž odpůrce dále podrobně obhajuje vymezení podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření. Navrhl návrh odmítnout, popř. zamítnout.

[5] V replice k vyjádření odpůrce navrhovatelka setrvala na svém stanovisku. Dodala, že očekává-li odpůrce zhoršení vývoje epidemické situace, popírá účinnost jím podporovaného očkování. Ukončení bezplatného testování oznámil ministr zdravotnictví. Pokud jde o bod 3 písm. b) napadeného opatření, výklad zastávaný ve vyjádření odporuje odůvodnění napadeného opatření a podobně i textu pozdějšího shodného pravidla v mimořádném opatření ze dne 30. 7. 2021; posléze uvedený výklad nedůvodně a paušálně omezuje zdravé lidi.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud napadenou část mimořádného opatření přezkoumal podle § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), ve spojení s § 101a až 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „S. ř. s.“).

[7] Předně soud posuzoval návrh v části týkající se **bodu 16 mimořádného opatření**. Rozsudkem ze dne 2. 9. 2021, č. j. 9 Ao 13/2021 - 36, totiž NSS k návrhu jiného navrhovatele vyslovil, že bod 16 mimořádného opatření byl v rozporu se zákonem.

[8] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře k pandemickým opatřením opakovaně dospěl k závěru, že v případě, kdy navrhovatel napadá mimořádné opatření v rozsahu, v jakém soud již jeho nezákonnost (v širším smyslu) vyslovil, dojde v dalším řízení materiálně k vyprázdnění

pokračování

jeho předmětu, neboť takový navrhovatel již nemůže dosáhnout lepšího výsledku (poprvé viz usnesení ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021 - 43, později viz např. usnesení ze dne 17. 6. 2021, č. j. 7 Ao 10/2021 - 374, nebo ze dne 23. 6. 2021, č. j. 10 Ao 16/2021 - 34). Takový návrh soud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítne.

[9] Uvedený závěr vychází z konstrukce § 13 odst. 4 pandemického zákona, podle kterého může soud přezkoumat i mimořádné opatření, které v průběhu soudního řízení pozbylo platnosti (srov. rozsudek ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, bod 28). Podobně jako při zrušení (části) opatření obecné povahy soudem, má i rozhodnutí soudu o tom, že (část) opatření obecné povahy bylo v rozporu se zákonem (v širším smyslu) účinky *erga omnes* (vůči všem). V obou případech je totiž třeba vyjít z toho, že okruh adresátů opatření je vymezen obecně (srov. rozsudek ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 - 44, č. 2464/2012 Sb. NSS). Účinky rozhodnutí tak dopadají na všechny adresáty opatření, neboť soudem shledané vady se netýkají jen konkrétního navrhovatele (viz usnesení č. j. 8 Ao 9/2021 - 43, bod 10).

[10] Výrok rozsudku č. j. 9 Ao 13/2021 - 36 má účinky vůči všem. Navrhovatelka tak již nemůže dosáhnout lepšího výsledku, proto v projednávané věci došlo v tomto rozsahu k materiálnímu vyprázdnění předmětu řízení a soud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. její návrh odmítl.

[11] Následně soud posuzoval návrh v části týkající se **bodu 3 písm. a) odst. viii) a písm. b) mimořádného opatření** . Tímto ustanovením odpůrce stanovil pravidla pro provoz (vedle jiného) heren a kasin takto:

S účinností ode dne 26. června 2021 od 00:00 hod. do odvolání tohoto mimořádného opatření se:

3. podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb. a § 2 odst. 2 písm. i) zákona č. 94/2021 Sb., jde-li o provoz provozovny stravovacích služeb, hudebních, tanečních, herních a podobných společenských klubů a diskoték, heren a kasin

a) nařizuje provozovatelům uvedených provozoven dodržovat následující pravidla:

viii) provozovatel zajistí informování zákazníků o podmínkách a pravidlech vstupu podle písmene b) u vstupu a v provozovně,

b) zakazuje zákazníkovi vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny, vykazuje-li klinické příznaky onemocnění covid-19 a není-li, s výjimkou dítěte do dovršení 6 let věku, na místě schopen prokázat, že splňuje podmínky stanovené v bodu I/16; tyto podmínky se nevztahují na provozovny stravovacích služeb, které neslouží pro veřejnost.

[12] Soud se nejprve zabýval splněním podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Bez splnění této podmínky se totiž nemůže případem věcně zabývat a je povinen návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[13] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. *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* . Aby byl aktivně procesně legitimován, musí navrhovatel tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Jinak řečeno musí „*logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy*“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34; ve vztahu k mimořádným opatřením viz již rozsudek ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, bod 34). Zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním napadeným opatřením obecné povahy (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, bod 34).

[14] Zároveň je nutné, aby měla napadená regulace *přímý a nezprostředkovaný vztah* k právům navrhovatele. Soudy ve správním soudnictví jsou povolány k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), přezkum tzv. *actio popularis* zákon nepřipouští. Proto nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že je opatření obecné povahy nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost přímo dotýká jeho subjektivních práv (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, především body 31, 36 a 41). Ve vztahu k mimořádným opatřením to znamená, že nelze umožnit napadnout omezení poskytování určité služby každému potenciálnímu zákazníkovi (odběrateli) této služby (jakékoliv, kdekoliv a kdykoliv). Mezi regulací činnosti podnikatele a právní sférou jeho zákazníků totiž přímý a nezprostředkovaný vztah bez dalšího neexistuje (viz již rozsudek ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, body 20 a 21).

[15] V projednávané věci navrhovatelka ke své aktivní procesní legitimaci uvedla, že provozuje herny a kasina. Omezení v podobě zákazu přístupu některým zákazníkům do heren a kasin (tj. vyloučení určité skupiny, která by jinak o službu měla zájem) má vliv na její příjem. Zároveň je o tom povinna informovat, a tím případné zákazníky nedůvodně odrazovat. Omezením je tudíž dotčeno její právo na podnikání.

[16] Podle bodu 3 písm. b) mimořádného opatření je zakázán vstup do heren a kasin zákazníkovi, který nesplňuje stanovené předpoklady. Naopak provozovateli není žádná povinnost uložena, a to ani povinnost splnění předpokladů kontrolovat, případně přítomnosti zákazníka zabránit. Zákazník je omezen v přístupu k některým službám (zde hernám a kasinům), přičemž provozovatel za něj nemůže nezákonnost opatřením stanoveného omezení bez dalšího „vyžalovat“. Mezi regulací činnosti zákazníka a právní sférou provozovatele totiž přímý a nezprostředkovaný vztah bez dalšího neexistuje (srov. bod [14] výše). Pro úplnost soud uvádí, že posuzované pravidlo se liší od dřívější regulace téže oblasti [srov. čl. I. bod 4 písm. a) mimořádného opatření přezkoumávaného šestým senátem ve výše zmiňovaném rozsudku č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, především bod 22] i od regulace poskytování jiných služeb upravené napadeným opatřením [srov. např. bod 6 písm. b), jenž se týká ubytovacích služeb]. Podle bodu 3 písm. b) napadeného opatření totiž není provozovateli uložena žádná povinnost; nemůže být v tomto ohledu ani poškozen, protože zde není povinnost, již by mohl porušit.

[17] V rozsahu čl. I bodu 3 písm. b) mimořádného opatření dospěl tedy soud ze shora uvedených důvodů k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelky, proto její návrh v tomto rozsahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh, který byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Pro úplnost soud uvádí, že navrhovatelku 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*; shodně např. rozsudek ze dne 29. 7. 2021, č. j. 1 Ao 9/2021 - 90, bod 37).

[18] Ve zbývajícím rozsahu [čl. I bod 3 písm. a) odst. viii) mimořádného opatření] neměl soud pochybnost o tom, že je navrhovatelka k podání návrhu aktivně procesně legitimována. Navrhovatelka brojí proti jí uložené informační povinnosti vůči zákazníkům, jež by ji v podnikání (provozování heren a kasin) za normálních okolností neomezovala. Z hlediska aktivní procesní legitimace je takové tvrzení dostatečné.

[19] Podle napadené části mimořádného opatření odpůrce stanovil provozovateli povinnost informovat zákazníky o podmínkách vstupu podle bodu 3 písm. b) napadeného opatření u vstupu a v provozovně, přičemž podle (stěžejní části) bodu 3 písm. b) je do provozovny zakázán vstup osobám, které nesplňují podmínky podle bodu 16 napadeného opatření. Jde tedy ve své podstatě o „odkazovací ustanovení“ mimořádného opatření (srov. rozsudek ze dne 13. 8. 2021, č. j. 6 Ao 19/2021 - 66, bod 28), neboť uložená informační povinnost se týká

pokračování

pravidel upravených v odkazovaných ustanoveních [bodu 3 písm. b) a jeho prostřednictvím bodu 16 mimořádného opatření]. Zjednodušeně řečeno je tedy provozovateli uloženo informovat o tom, že je do provozovny zakázán přístup zákazníkovi, který není testován, očkovan nebo neprodělal laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19.

[20] Soud dospěl k závěru, že v tomto rozsahu je napadená část mimořádného opatření nezákonná.

[21] Soud již výše odmítl návrh v části týkající se bodu 16 mimořádného opatření, neboť rozsudkem č. j. 9 Ao 13/2021 - 36 vyslovil k návrhu jiného navrhovatele, že tento bod byl v rozporu se zákonem (viz body [7] až [10] výše). Nevysloví-li soud nezákonnost mimořádného opatření v rozsahu, jehož se další navrhovatel domáhá, musí ve (zbývajících) části přezkum provést (viz již usnesení č. j. 8 Ao 9/2021 - 43, body 9 a 10). Soud tudíž nemůže návrh v části týkající se bodu 3 písm. a) odst. viii) napadeného opatření bez dalšího odmítnout, nýbrž je povinen jej přezkoumat.

[22] I v této procesní situaci nicméně platí, že vyslovení nezákonnosti bodu 16 mimořádného opatření působí *erga omnes* a nehledě na důvod, pro nějž byla nezákonnost vyslovena (viz bod [9] výše). Deklarace nezákonnosti bodu 16 mimořádného opatření navíc bez dalšího znamená, že pravidlo zčásti obsažené v bodu 3 písm. a) odst. viii) mimořádného opatření [byť prostřednictvím odkazu v bodu 3 písm. b) mimořádného opatření] nemůže obstát. Pravidlo příkazující provozovateli informovat zákazníky o splnění podmínek, které soud již označil za nezákonné, je totiž již z tohoto důvodu též nezákonné. Nezákonnost formálně oddělené, avšak materiálně neoddělitelné, části pravidla způsobuje nezákonnost tohoto pravidla jako celku, neboť bez této části je pravidlo jako celek nadále nepoužitelné. To je v podstatě způsobeno legislativní technikou odkazu na formálně oddělenou část pravidla (v podrobnostech viz rozsudek ze dne 14. 10. 2021, č. j. 9 Ao 15/2021 - 45, body 18 až 28).

[23] Pro úplnost soud uvádí, že pro nadbytečnost neposuzoval, zda podmínky podle bodu 3 písm. b) mimořádného opatření, spočívající v tom, že zákazník (*i.*) nevykazuje příznaky onemocnění COVID-19 a (*ii.*) splňuje podmínky podle bodu 16 mimořádného opatření, jsou stanoveny kumulativně, anebo alternativně. S ohledem na formulaci věcně přezkoumávané části napadeného opatření totiž nemá tato otázka na projednávaný případ žádný vliv (výsledek je v obou případech shodný).

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud dospěl z výše uvedených důvodů k závěru, že jednak v části návrhu (čl. I bod 16 mimořádného opatření) došlo k materiálnímu vyprázdnění předmětu řízení, proto v tomto rozsahu návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jednak v části návrhu [čl. I bod 3 písm. b) mimořádného opatření] nebyla navrhovatelka aktivně procesně legitimována, proto v tomto rozsahu návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh, který byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Ve zbývajících části [čl. I bod 3 písm. a) odst. viii) mimořádného opatření] vyslovil soud podle § 13 odst. 4 pandemického zákona rozpor části mimořádného opatření se zákonem. Tuto část napadeného opatření nemohl zrušit, neboť v průběhu soudního řízení bylo napadené opatření zrušeno (pozbylo platnosti) a bylo nahrazeno novým mimořádným opatřením.

[25] O věci samé rozhodl soud bez jednání postupem podle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť navrhovatelka i odpůrce s tímto postupem souhlasili. Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem provádění dokazování, neboť při přezkumu mimořádného opatření soud vycházel pouze ze správního spisu, který sestává z napadeného opatření.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Soud sice zčásti vyhověl návrhu navrhovatelky, její úspěch se však týká pouze té části, jež z hlediska rozsahu a důvodů návrhu stála zcela na okraji (podstatě jejího návrhu – tedy zrušení zákazu vstupu pro zákazníky nesplňující stanovené předpoklady – soud nevyhověl), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ani odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. října 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu