



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 GASTRO SLOVAKIA, s.r.o.**, se sídlem Gen. M.R. Štefánika 2, Trenčín, Slovenská republika, 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 6 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 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 6 písm. b) 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. Odpůrce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši **17 342 Kč**, k rukám jejího zástupce doc. JUDr. Zdeňka Koudelky, Ph.D., advokáta se sídlem Optátova 874/46, Brno, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

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 6 písm. b) a bodu 16 v záhlaví označeného mimořádného opatření. Těmito ustanoveními odpůrce jednak stanovil pravidla pro poskytování krátkodobých a rekreačních ubytovacích služeb, 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, přičemž 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 poskytuje ubytovací služby. V souladu s judikaturou NSS chybí odpůrci ke stanovenému (plošnému) omezení poskytování těchto služeb 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. Upozorňuje též na plánované ukončení bezplatného testování a faktické nucení k očkovaní. Provozovatelé i zákazníci jsou neúměrně a nedůvodně zatěžováni. Současně 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. Pro regulaci poskytování služeb existuje zákonná opora, neboť obchodní provozovnou se rozumí též provozovna služeb. V souvislosti s otázkou dostatečného zákonného zmocnění se odvolává též na judikaturu NSS týkající se testování ve školách. Provozování hotelových služeb je z epidemického hlediska rizikové. Nakonec obhájuje i vymezení podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření. Navrhl návrh zamítnout.

[5] V replice k vyjádření odpůrce navrhovatelka setrvala na svém stanovisku. Zdůraznila, že zákon neumožňuje regulovat provozovny služeb, a zpochybnila míru epidemického rizika při poskytování ubytovacích služeb i argumentaci obhajující vymezení podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření.

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 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

pokračování

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 6 písm. b) mimořádného opatření**. Tímto ustanovením odpůrce stanovil pravidla pro poskytování krátkodobých a rekreačních ubytovacích služeb takto:

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

6. podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb. a § 2 odst. 2 písm. i) zákona č. 94/2021 Sb. nařizuje poskytovatelům krátkodobých a rekreačních ubytovacích služeb dodržovat následující pravidla:

b) ubytovací služby může poskytnout, není-li dále stanoveno jinak, pouze osobám, které nevykazují klinické příznaky onemocnění covid-19 a, s výjimkou dětí do dovršení 6 let věku, splňují podmínky stanovené v bodu I/16; provozovatelé se nařizuje u osoby před zahájením ubytování splnění podmínek kontrolovat a osobě se nařizuje mu splnění podmínek podle bodu I/16 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/16 neprokáže, je provozovatel povinen takové osobě ubytování neposkytnout; tyto osoby lze ubytovat na nejdéle 7 dnů, pro prodloužení pobytu musí opětovně prokázat splnění podmínek podle bodu I/16.

[12] Podle napadené části mimořádného opatření odpůrce stanovil provozovatelé povinnost poskytnout ubytovací služby v zásadě pouze osobám, které nevykazují klinické příznaky onemocnění COVID-19 a splňují podmínky podle bodu 16 napadeného opatření, přičemž v návaznosti na to stanovil zákazníkům, aby splnění podmínky prokázali, a provozovatelům, aby její splnění kontrolovali a aby těm, kteří podmínku nesplňují, poskytnutí služby neumožnili; v určitých situacích musí být splnění podmínky prokazováno opakovaně. 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 ubytovací služby lze poskytnout pouze těm osobám, které splní podmínky upravené v odkazovaném ustanovení (bod 16 mimořádného opatření), tj. zjednodušeně řečeno osobám testovaným, osobám s dokončeným očkováním a osobám, které prodělaly laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19.

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

[14] 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 (zbývající) 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 6 písm. b) napadeného opatření bez dalšího odmítnout, nýbrž je povinen jej přezkoumat.

[15] I v této procesní situaci nicméně platí, že vyslovení nezákonnosti bodu 16 mimořádného opatření působí *erga omnes* a nehledě na důvod, pro něž byla nezákonnost vyslovena (viz bod [9] výše). Deklarace nezákonnosti bodu 16 mimořádného opatření navíc bez dalšího znamená, že pravidlo zčásti obsažené v bodu 6 písm. b) mimořádného opatření nemůže obstát. Pravidlo příkazující poskytovat ubytovací služby pouze osobám splňujícím podmínky, 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).

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud dospěl z výše uvedených důvodů k závěru, že 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. Ve zbývající části [čl. I bod 6 písm. b) 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.

[17] 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.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka měla ve věci plný úspěch, neboť soud vyhověl podstatě jejího návrhu, proto jí soud přiznal náhradu nákladů řízení proti odpůrci. Odpůrce ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[19] Náklady řízení navrhovatelky sestávají z částky 5 000 Kč za zaplacený soudní poplatek. Dále sestávají z nákladů zastoupení ve výši 12 342 Kč. Zástupce navrhovatelky učinil tři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a dvě písemná podání ve věci samé [návrh na zrušení části opatření obecné povahy a replika; § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý z těchto úkonů právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy za tři úkony právní služby náleží 10 200 Kč. Zástupce doložil osvědčení o registraci DPH, k nákladům zastoupení se tedy přičítá DPH v sazbě 21 %, tj. 2 142 Kč. Celková částka tedy činí 17 342 Kč. Tuto částku je odpůrce povinen zaplatit k rukám zástupce navrhovatelky. K úhradě stanovil soud přiměřenou lhůtu jednoho měsíce.

[20] Pro úplnost soud dodává, že nemohl nad rámec výše uvedeného navrhovatelce přiznat požadovanou náhradu nákladů za úkon spočívající v úpravě návrhu (srov. rozsudek č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, bod 28). V projednávané věci není toto podání důvodně vynaloženým samostatným úkonem právní služby, neboť navrhovatelka o vyslovení nezákonnosti žádala od počátku (viz str. 3 návrhu).

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