



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 navrhovatelů: **a) Asociace provozovatelů kin, z.s.**, se sídlem Politických vězňů 445/13, Beroun, **b) Unie filmových distributorů**, se sídlem náměstí Winstona Churchilla 1800/2, Praha, **c) D-cinema, s.r.o.**, se sídlem Tibetská 806/4, Praha, všichni zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 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 12 mimořádného opatření odpůrce ze dne 25. 6. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-21/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh navrhovatelky b) **se odmítá**.
- II. Návrh navrhovatelů a) a c) v části týkající se čl. I bodu 12 písm. a), b), c), d) ve slovech „na akci mohou být přítomné pouze osoby, které nevykazují klinické příznaky onemocnění covid-19 a které splňují, s výjimkou dětí do dovršení 6 let věku, podmínky stanovené v bodu I/16;“ a e) opatření obecné povahy – mimořádného opatření odpůrce ze dne 25. 6. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-21/MIN/KAN, **se odmítá**.
- III. Ustanovení čl. I bodu 12 písm. d) ve slovech „organizátor akce je povinen při vstupu osoby na akci splnění podmínek kontrolovat a osoba je povinna mu splnění podmínek podle bodu I/16 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/16 neprokáže, je organizátor povinen takovou osobu nepustit na tuto akci,“ opatření obecné povahy – mimořádného opatření odpůrce ze dne 25. 6. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-21/MIN/KAN, **bylo v rozporu se zákonem**.
- IV. Navrhovatelka b) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům a) a c) náhradu nákladů řízení ve výši **22 729,20 Kč**, k rukám jejich zástupce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, do **1 měsíce** ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku.
- VI. Odpůrce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- VII. Navrhovatelce b) **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na zrušení části opatření obecné povahy ve výši **5 000 Kč**, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě **30 dnů** ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

I. Napadené mimořádné opatření

[1] Podaným návrhem se navrhovatelé domáhají zrušení nebo vyslovení nezákonnosti čl. I bodu 12 v záhlaví označeného mimořádného opatření. Tímto ustanovením stanovil odpůrce pravidla pro konání (vedle jiného) filmových představení.

[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.

II. Podstatný obsah návrhu, vyjádření odpůrce a dalšího podání navrhovatelky c)

[3] Navrhovatel a) je spolkem s více než 225 členy, kteří jsou provozovateli kin, navrhovatelka b) je zájmovým sdružením právnických osob s 16 členy, kteří jsou filmovými distributory, a navrhovatelka c) provozuje kina v Jihlavě a Polné.

[4] Navrhovatelé namítají, že na provozovatele kin nelze přenést povinnost kontrolovat a vymáhat dodržování podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření. Výkon veřejné správy nelze na soukromé subjekty přenést bez (dostatečného) zákonného podkladu. Jen zákon může zřídit „stráž ochrany veřejného zdraví“, přičemž připomínají, že školy nelze v obdobné situaci považovat za vykonavatele veřejné správy (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - - 51). Poukazují i na nepřijetí novely zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů. Zákonný podklad chybí i pro uložení povinnosti zjišťovat informace o zdravotním stavu diváků (s ohledem na ochranu jejich osobních údajů).

[5] Nesouhlasí ani s vymezením podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření pro návštěvu kin. K takové plošné regulaci chybí odpůrci zákonná opora. Nejde totiž o obchod nebo výrobu, velkou kulturní akci, ani o případ omezení kontaktu osob podezřelých z nákazy [zde odkázal na judikaturu NSS týkající se výkladu § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví]. S ohledem na situaci, jež je plně srovnatelná s výskytem chřipky, a s poukazem na to, že Česká republika není ohniskem nákazy, považují (plošné) testování za opatření, které je zcela nepřiměřené. Zároveň je neodůvodněné, neúčinné a nákladné (přičemž vynaložené prostředky chybí jinde). Jde i o opatření diskriminační, neboť v polovině června sám odpůrce upustil od plošného testování zaměstnanců a testování ve školách. Upřednostňování očkování (např. v souvislosti s plánovaným ukončením bezplatného testování) považují z důvodu nedostatečných podkladů o jeho účinnosti za neodůvodněné. Úprava je nadto diskriminační i proto, že na obchodní centra nebo veřejnou dopravu obdobné omezení nedopadá. Zároveň je nepřiměřené, pokud stejná pravidla dopadají na návštěvu (malých) kin i velkých kulturních akcí; zvýšené riziko šíření onemocnění v kinech odpůrce nedoložil.

[6] 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. K rozvolňování opatření proto přistupuje postupně. Doplnil, že provozovatelé kin měli možnost žádat o kompenzaci ztráty tržeb, a že kontrola splnění podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření nemůže vést k naplnění skutkové podstaty trestného činu. Navrhl návrh zamítnout.

[7] V následném podání (označeném jako replika k vyjádření odpůrce) zaslala navrhovatelka c) soudu pro účely projednávání věci svou repliku k vyjádření odpůrce učiněnou v řízení o přezkumu obsahově obdobného mimořádného opatření, jež je před NSS vedeno pod sp. zn. 3 Ao 16/2021. V ní uvedla, že pravidla pro kulturní akce mají být odlišná v závislosti na počtu návštěvníků

pokračování

(přičemž takové odlišení je možné), kontrola podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření představuje přenesení výkonu veřejné správy (nevpuštění do provozovny je sankcí, již má provozovatel povinnost vymáhat) a pouze na základě očkovaní by neměla být návštěva kin umožněna (především poukazuje na to, že i očkované osoby mohou onemocnění dále šířit).

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] 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.“).

[9] V napadené části mimořádného opatření (čl. I bod 12) odpůrce stanovil pravidla pro konání (vedle jiného) filmových představení (včetně pravidelné projekce v kinech) takto:

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

12. podle § 2 odst. 2 písm. e) zákona č. 94/2021 Sb. stanovují podmínky pro konání koncertů a jiných hudebních, divadelních, filmových a jiných uměleckých představení včetně cirkusů a varieté, sportovních utkání, zápasů, závodů apod. (dále jen „sportovní utkání“), kongresů, vzdělávacích akcí a zkoušek v prezenční formě, a to tak, že

a) maximální přípustný počet přítomných diváků, návštěvníků nebo posluchačů (dále jen „diváci“) v případě, že se akce koná ve vnějších prostorech, nesmí být vyšší než 5000 osob; pokud je umožněna přítomnost diváků v sektorech na stání, organizátor nepřipustí přítomnost více diváků, než je 1 stojící divák na 4 m² plochy určené pro stání; divákům se v sektorech na stání nařizuje udržovat rozestupy alespoň 2 metry, nejde-li o osoby ze společné domácnosti,

b) maximální přípustný počet přítomných diváků v případě, že se akce koná ve vnitřních prostorech, nesmí být vyšší než 2000 osob a zároveň nesmí být přítomno více diváků než 75 % celkové kapacity míst k sezení; všichni diváci musí být usazeni,

c) v případě, že se akce koná v prostorách s větší kapacitou sedících diváků než 2000 osob, je přípustný maximální počet přítomných diváků možné navýšit tak, že lze obsadit nejvýše 50 % kapacity sedících diváků; všichni diváci musí být usazeni a to tak, že s výjimkou osob ze společné domácnosti je vždy ponecháno mezi jednotlivými diváky nejméně jedno neobsazené sedadlo,

d) na akci mohou být přítomné pouze osoby, které nevykazují klinické příznaky onemocnění covid-19 a které splňují, s výjimkou dětí do dovršení 6 let věku, podmínky stanovené v bodu I/16; organizátor akce je povinen při vstupu osoby na akci splnění podmínek kontrolovat a osoba je povinna mu splnění podmínek podle bodu I/16 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/16 neprokáže, je organizátor povinen takovou osobu nepustit na tuto akci,

e) vzdálenost diváků od jeviště nebo jiného místa určeného pro vystupující nebo sportovní plochy musí být nejméně 2 m.

[10] Nejprve se soud zabýval splněním podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatelů. Bez splnění této podmínky se nemůže případem věcně zabývat a je povinen návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[11] 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 návrhvatel 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).

[12] Zároveň je nutné, aby měla napadená regulace *přímý a nezprostředkovaný vztah* k právům návrhovatele. 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 návrhvatel, že je opatření obecné povahy nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost 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).

[13] Nicméně aktivně procesně legitimovány mohou být i spolky (jiné korporace) hájící zájem svých členů. Podstatné je, zda má tvrzený zásah do práv důsledky pro dosahování cílů, na něž se spolek zaměřuje, resp. zda má dostatečně úzký vztah k regulaci, která je opatřením obecné povahy zavedena (v podrobnostech srov. rozsudek ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 310/2017 - 164, body 68 až 84, včetně tam citované judikatury; ve vztahu k mimořádným opatřením viz rozsudek č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, body 35 až 40, včetně tam citované judikatury).

[14] V projednávané věci ke své aktivní procesní legitimaci návrhvatel a) uvedl, že je spolkem s více než 225 členy, kteří jsou provozovateli kin, a návrhvatelka b) uvedla, že je zájmovým sdružením právnických osob s 16 členy, kteří jsou filmovými distributory. Předmětem jejich činnosti je ochrana zájmu členů v oblasti provozování kin, resp. filmové distribuce, přičemž napadené opatření omezuje, resp. ohrožuje, podnikání členů, jejichž zájmy hájí. V této souvislosti odkázali na výpisy z veřejného rejstříku, stanovy a své internetové stránky. Navrhvatelka c) provozuje kina v Jihlavě a Polné, stanovením podmínek je tak omezeno její podnikání. Navrhvatelé spojují negativa napadeným opatřením stanovené regulace s tím, že splnění podmínek ze strany diváků nemohou (a nechťejí) kontrolovat, diváci rezignují na návštěvu kin, neboť nevědí, jaké podmínky pro vstup do kin platí, nebo je odmítají plnit, a provozovatelům kin se tak snižují tržby (jejichž výpadek není kompenzován).

[15] Napadenou částí mimořádného opatření stanovil odpůrce pravidla pro konání filmových představení tím, že stanovil povinnosti jejich organizátorům (včetně provozovatelů kin) a divákům. **Navrhovatelce b)**, resp. jejím členům však není napadenou částí mimořádného opatření uložena žádná povinnost a nemohou být v tomto ohledu ani postiženi (není povinnost, již by mohli porušit). Z tvrzení návrhvatelky b) plyne, že činnost jejich členů nespočívá v provozování kin, nýbrž v distribuci filmů. Provozovateli kina jsou uloženy povinnosti, jež jsou určitým omezením jeho podnikání, přičemž distributor filmů za něj nemůže nezákonnost opatřením stanoveného omezení bez dalšího „vyžalovat“. Mezi regulací činnosti provozovatele kina a právní sférou filmového distributora přímý a nezprostředkovaný vztah bez dalšího neexistuje (srov. bod [12] výše). Napadená část mimořádného opatření tak má pouze nepřímý a zprostředkovaný vztah k cílům, na něž se návrhvatelka b) zaměřuje.

pokračování

[16] Ze shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelky b), proto její návrh 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 b) 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 viz např. rozsudky ze dne 29. 7. 2021, č. j. 1 Ao 9/2021 - 90, bod 37; a ze dne 31. 8. 2021, č. j. 8 Ao 8/2021 - 52, bod 30).

[17] **Navrhovatelé a) a c)** se domáhali zrušení celého bodu 12 mimořádného opatření. Soud nicméně nemůže shledat aktivní procesní legitimaci k těm oddělitelným částem napadeného opatření obecné povahy, jež navrhovatel jen zcela formálně označí a neuplatní k nim vůbec žádnou argumentaci. Ve vztahu k některým částem bodu 12 napadeného opatření, jež navrhovatelé a) a c) formálně označili, jejich tvrzení o aktivní procesní legitimaci nemíří.

[18] Z tvrzení navrhovatelů a) a c) o dotčení jejich právní sféry plyne, že se aktivní procesní legitimace dovolávali ohledně (i) nařízení odpůrce, jímž organizátorům filmových představení (provozovatelům kin) uložil, aby kontrolovali, zda diváci splňují podmínky podle bodu 16 mimořádného opatření, popř. zabránili vstupu těm, kteří je nespĺňují, a (ii) samotnému stanovení těchto podmínek pro návštěvu kin. Spojovali ji tak pouze s pravidlem podle bodu 12 písm. d) mimořádného opatření. Svou aktivní procesní legitimaci naopak nespojovali s omezením počtu diváků a stanovením rozestupů, tedy s pravidly podle bodu 12 písm. a), b), c) a e) napadeného opatření. Tomuto závěru svědčí již v úvodu jejich návrhu zvýrazněná část textu napadeného opatření (viz str. 2 návrhu). Potvrzuje jej rovněž jejich výslovné vyjádření, že se stanovením rozestupů v kinech souhlasí (viz str. 6 návrhu). Nic jiného neplyne ani z kontextu jejich námitek (k tomu srov. např. rozsudky ze dne 24. 6. 2021, č. j. 8 Ao 5/2021 - 57, bod 24).

[19] Navrhovatelé a) a c) se obrátili na soud s relativně obsáhlým a podrobným návrhem. Navzdory tomu, že i přes formální členění návrhu se argumentace k jednotlivým návrhovým bodům nezdá objevuje útržkovitě na více místech a bez zřejmé návaznosti na plynutí textu (což činí návrh méně přehledným, a tudíž srozumitelným), nemá soud pochybnost o tom, že veškeré námitky brojí proti pravidlu podle bodu 12 písm. d) mimořádného opatření (srov. též shrnutí v bodech [4] a [5] výše). Proti ostatním pravidlům podle bodu 12 písm. a), b), c) a e) napadeného opatření navrhovatelé a) a c) nic nenamítají. Ostatně z povahy věci je zřejmé, že pro provoz kin nejsou tato pravidla v naprosté většině v podstatě relevantní [viz např. omezení počtu diváků ve vnějších prostorech do 5 000 osob podle písm. a)]. V této souvislosti soud nepřehlédl ani povinnost omezit počet diváků na 75 % celkové kapacity míst k sezení [viz písm. b)]. Nezákonosti (v širším smyslu) tohoto pravidla se však navrhovatelé a) a c) nedovolávají, a to ani v souvislosti s vytýkanou nepřiměřeností, dle níž by stejná pravidla neměla dopadat na návštěvu (malých) kin i velkých kulturních akcí. I tuto argumentaci totiž spojují s výhradami proti stanovení podmínek pro vstup do kin podle písm. d), především povinným testováním (viz str. 16 až 18 návrhu). Soudu nepřísluší domýšlet, jaká pravidla formálně označené části napadeného mimořádného opatření se mohou dotýkat právní sféry navrhovatelů, jestliže k nim sami neuplatnili vůbec žádnou argumentaci (netvrdí, že je v podnikání omezují, ani proč neobstojí).

[20] Podle bodu 12 písm. d) mimořádného opatření před prvním středníkem (tj. ve slovech „na akci mohou být přítomné pouze osoby, které nevykazují klinické příznaky onemocnění covid-19 a které splňují, s výjimkou dětí do dovršení 6 let věku, podmínky stanovené v bodu I/16;“) je vstup do kin umožněn pouze divákům, kteří splňují stanovená pravidla. Provozovateli kina zde není žádná povinnost uložena a nemůže být v tomto ohledu ani postižen (není zde povinnost, již by mohl porušit). Divák je omezen při návštěvě kina, přičemž provozovatel za něj nemůže nezákonnost opatřením stanoveného omezení bez dalšího „vyžalovat“. Mezi regulací činnosti diváka a právní sférou provozovatele přímý a nezprostředkovaný vztah bez dalšího neexistuje

(srov. bod [12] výše). Pro úplnost soud uvádí, že posuzované pravidlo se liší od dřívější regulace obdobné oblasti [srov. čl. I. bod 1 a 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 jiných aktivit upravených napadeným opatřením [srov. např. bod 6 písm. b) a jeho přezkum v rozsudku ze dne 15. 10. 2021, č. j. 9 Ao 18/2021 - 51].

[21] V rozsahu čl. I. bodu 12 písm. a), b), c), d) ve slovech „na akci mohou být přítomné pouze osoby, které nevykazují klinické příznaky onemocnění covid-19 a které splňují, s výjimkou dětí do dovršení 6 let věku, podmínky stanovené v bodu I/16;“ a e) mimořádného opatření dospěl tedy soud ze shora uvedených důvodů k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelů a) a c), proto jejich návrh v této části odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh, který byl podán osobami k tomu zjevně neoprávněnými. Pro úplnost soud uvádí, že navrhovatele a) a c) 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 též bod [16] výše).

[22] Ve zbývajícím rozsahu [čl. I bodu 12 písm. d) mimořádného opatření za prvním středníkem, tj. ve slovech „organizátor akce je povinen při vstupu osoby na akci splnění podmínek kontrolovat a osoba je povinna mu splnění podmínek podle bodu I/16 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/16 neprokáže, je organizátor povinen takovou osobu nepustit na tuto akci,“] neměl soud pochybnost o tom, že jsou navrhovatelé a) a c) k podání návrhu aktivně procesně legitimováni. Brojí totiž proti povinnostem kontrolovat splnění podmínek ze strany diváků a případně jejich přítomnosti zabránit, jež jim [resp. členům navrhovatelky a)] byly uloženy a za normálních okolností by je v podnikání neomezovaly. Zároveň nemá soud pochybnost, že napadená část mimořádného opatření má úzký vztah k cílům, na něj se navrhovatelka a) jakožto spolek zaměřuje, totiž ochraně zájmů jejích členů (provozovatelů kin) v České republice (viz účel spolku podle výpisu ze spolkového rejstříku založeného na č. l. 19 spisu NSS).

[23] Pro úplnost soud uvádí, že čl. I bod 12 písm. d) mimořádného opatření *za* prvním středníkem přezkoumal jako celek, tedy včetně povinnosti diváků splnění podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření prokázat. Jde totiž o část napadeného pravidla [zkontrolovat – prokázat – (případně) nepustit], jež osamoceně postrádá smysl. Tím se ostatně liší i od čl. I bodu 12 písm. d) mimořádného opatření *před* prvním středníkem (viz bod [20] výše), neboť stanovit podmínky, jež musí diváci splňovat, lze i bez toho, že by je provozovatelé kontrolovali [viz např. regulace poskytování služeb podle bodu 3 písm. b) mimořádného opatření a její přezkum v rozsudku ze dne 15. 10. 2021, č. j. 9 Ao 17/2021 - 45].

[24] Podle napadené části mimořádného opatření, již soud připustil k věcnému přezkumu, odpůrce stanovil provozovateli kin povinnost kontrolovat splnění podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření a zabránit vstupu divákům, kteří tyto podmínky (jež mají povinnost prokázat) nesplňují. 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 umožnit vstup do kina lze pouze divákům, kteří provozovateli kina prokážou splnění podmínek upravených v odkazovaném ustanovení (bodu 16 mimořádného opatření), tj. zjednodušeně řečeno divákům testovaným, divákům s dokončeným očkováním a divákům, kteří prodělali laboratorně potvrzené onemocnění covid-19.

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

[26] Rozsudkem ze dne 2. 9. 2021, č. j. 9 Ao 13/2021 - 36, NSS k návrhu jiného navrhovatele vyslovil, že bod 16 mimořádného opatření byl v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře k pandemickým opatřením opakovaně dospěl k závěru, že v případě,

pokračování

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). Takový návrh soud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítne. Uvedený závěr vychází z konstrukce § 13 odst. 4 pandemického zákona. 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. Účinky rozhodnutí tak dopadají na všechny adresáty opatření, neboť soudem shledané vady se netýkají jen konkrétního navrhovatele.

[27] Nevysloví-li soud nezákonnost mimořádného opatření v rozsahu, jehož se další navrhovatel domáhá, musí ve (zbývajících) částech 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 12 písm. d) mimořádného opatření za prvním středníkem bez dalšího odmítnout, nýbrž je povinen jej přezkoumat. 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. Deklarace nezákonnosti bodu 16 mimořádného opatření navíc bez dalšího znamená, že pravidlo zčásti obsažené v bodu 12 písm. d) mimořádného opatření za prvním středníkem nemůže obstát. Nezákonnost formálně oddělené, avšak materiálně neoddělitelné, části pravidla způsobuje nezákonnost tohoto pravidla jako celku, neboť bez této části je pravidlo jako celek nadále nepoužitelné (v podrobnostech viz rozsudek č. j. 9 Ao 15/2021 - 45, body 18 až 28). Pravidlo nařizující provozovatelům kin (organizátorům filmových představení) kontrolovat splnění podmínek, které soud již označil za nezákonné (a v případě jejich nesplnění diváky do kina nepustit), je tak již z tohoto důvodu též nezákonné.

[28] Z výše uvedených důvodů se soud věcně nezabýval žádnou z námitek navrhovatelů a) a c), neboť jejich věcný přezkum by jim nemohl přinést lepší postavení v jejich právech (nemohli by dosáhnout lepšího výsledku, i pokud by se vznesené námítky ukázaly být důvodnými).

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Pokud jde o **navrhovatelku b)** dospěl soud z výše uvedených důvodů k závěru o nedostatku její aktivní procesní legitimace, proto její návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh, který byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[30] O náhradě nákladů řízení v této části rozhodl soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. tak, že navrhovatelka b) a odpůrce nemají právo na náhradu nákladů řízení, jelikož byl návrh odmítnut.

[31] Navrhovatelka b) zaplatila soudní poplatek za návrh na zrušení části opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč, avšak její návrh na zahájení řízení byl před prvním jednáním (vydáním rozhodnutí o věci samé) odmítnut. Soud proto rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku podle § 10 odst. 3 věty třetí (§ 10 odst. 5) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Uvedená částka jí bude vrácena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

[32] Pokud jde o **navrhovatele a) a c)** dospěl soud z výše uvedených důvodů k závěru, že v části návrhu [v rozsahu čl. I. bodu 12 písm. a), b), c), d) ve slovech „na akci mohou být přítomné pouze osoby, které nevykazují klinické příznaky onemocnění covid-19 a které splňují, s výjimkou dětí do dovršení 6 let věku, podmínky stanovené v bodu I/16;“ a e) mimořádného opatření] nebyli aktivně procesně legitimováni, proto v tomto rozsahu jejich návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh, který byl podán osobami k tomu zjevně neoprávněnými. Ve zbývajících částech [zbývajících, necitovaná část čl. I bodu 12 písm. d) 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.

[33] O věci samé rozhodl soud bez jednání postupem podle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť navrhovatelé a) a c) 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.

[34] O náhradě nákladů řízení v této části rozhodl soud podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé a) a c) měli ve věci plný úspěch, neboť soud vyhověl podstatě jejich návrhu, proto jim soud přiznal náhradu nákladů řízení proti odpůrci. Odpůrce ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[35] Náklady řízení navrhovatelů a) a c) sestávají z částky 10 000 Kč za dva zaplacené soudní poplatky za návrh na zrušení části opatření obecné povahy. Dále sestávají z nákladů zastoupení ve výši 12 729,20 Kč. Zástupce navrhovatelů a) a c) učinil dva společné 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 písemné podání ve věci samé [návrh na zrušení části opatření obecné povahy; § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý z těchto společných úkonů právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 4 960 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a s § 12 odst. 4 advokátního tarifu, tj. 3 100 x 0,8 x 2], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy za dva společné úkony právní služby náleží 10 520 Kč. Zástupce doložil osvědčení o registraci DPH, k nákladům zastoupení se tedy přičítá DPH v sazbě 21 %, tj. 2 209,20 Kč. Celková částka tedy činí 22 729,20 Kč. Tuto částku je odpůrce povinen zaplatit k rukám zástupce navrhovatelů a) a c). K úhradě stanovil soud přiměřenou lhůtu jednoho měsíce.

[36] Pro úplnost soud dodává, že navrhovatelce c) nepřiznal náhradu nákladů za podání ze dne 6. 9. 2021 (označené jako replika k vyjádření odpůrce). To spočívalo v podstatě pouze v přeoslání její repliky k vyjádření odpůrce učiněné v řízení o přezkumu obsahově obdobného mimořádného opatření, jež je před NSS vedeno pod sp. zn. 3 Ao 16/2021. Takové podání nelze v projednávané věci považovat za samostatný úkon právní služby.

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

V Brně dne 25. října 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu