

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatelky: **Z. S.**, zast. Mgr. Zuzanou Candigliotou, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 20. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN, o návrhu navrhovatelky na vydání předběžného opatření,

t a k t o :

- I. Návrh navrhovatelky na vydání předběžného opatření **se zamítá**.
- II. Navrhovatelce **se ukládá** zaplatit soudní poplatek ve výši **1000 Kč** za návrh na vydání předběžného opatření.
- III. Navrhovatelce **se vrací** přeplatek na soudním poplatku ve výši **4000 Kč**, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dní od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatelka se návrhem ze dne 22. 11. 2021 domáhala zrušení čl. I bodu 17 opatření obecné povahy – mimořádného opatření odpůrce ze dne 20. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN, jímž byly stanoveny podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor nebo pro účast na hromadných akcích nebo jiných činnostech, bylo-li to tímto opatřením vyžadováno (dále jen „napadené opatření“). Daným opatřením bylo (zjednodušeně řečeno) po osobách ve vybraných situacích požadováno prokázání „bezinfekčnosti“ spočívající v předložení negativního výsledku RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2, certifikátu o očkování proti onemocnění COVID-19 nebo potvrzení o prodělání nemoci COVID-19; prokázání „bezinfekčnosti“ pomocí negativního výsledku testu se však (nově) vztahovalo jen na určité skupiny osob (osoby do dovršení 18 let věku, osoby s kontraindikací vůči očkování či osoby s nedokončeným očkováním).

[2] V témže podání navrhovatelka vznesla návrh na vydání předběžného opatření. Uvádí v něm, že neuznáváním testů pro přístup ke službám a běžným činnostem (a tedy vyžadováním očkování nebo potvrzení o prodělání nemoci v posledních 180 dnech) dochází takřka k úplnému vyloučení neočkovaných osob z normálního života. Má za to, že od ní již není možné spravedlivě požadovat, aby jako neočkovaná snášela čím dál více se stupňující šikanu ze strany státu

a sekundárně i poskytovatelů služeb; proto je nutná její okamžitá soudní ochrana skrze vydání předběžného opatření soudem. Argumentuje, že pokud bude jejímu návrhu na vydání předběžného opatření vyhověno, nebude tím ohrožen ničí zájem; nikoho dle ní nebude ohrožovat, jestliže očkovaní a neočkovaní lidé budou mít rovné podmínky. Pokud totiž něco ohrožuje veřejné zdraví a způsobuje šíření nákazy, tak je to nedůvodné zvýhodnění očkovaných, kteří šíří nákazu ve srovnatelné míře jako neočkovaní, ovšem jsou dle ní absurdně považováni za „bezinfekční“. Dále navrhovatelka cituje z rozhovoru s francouzským virologem Jeanem-Michelem Claveriem; upozorňuje též na usnesení vědecké rady PřF UP k používání pojmu „bezinfekčnost“. Poukazuje na to, že podle stále více odborníků očkovaní neznamená bezinfekčnost; očkovaní šíří virus stejně jako neočkovaní, a proto by se testování (kde je nařízeno) mělo vztahovat i na očkované. Navrhovatelka je přesvědčena, že po státu i všech osobách lze spravedlivě požadovat, aby s ní jednaly rovným způsobem jako s osobami, které se nechaly očkovat proti nemoci COVID-19. Navrhuje proto vydání následujícího předběžného opatření: *„Odpůrce a všechny osoby na území ČR jsou povinny zacházet s navrhovatelkou při poskytování služeb a při činnostech upravených mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. 11. 2021, č.j. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN, za stejných podmínek jako s osobami plně očkovanými proti onemocnění COVID-19.“*

[3] Odpůrce k návrhu na vydání předběžného opatření uvedl, že jej lze nařídit pouze za současného splnění tří předpokladů: 1/ existence návrhu na zahájení řízení (tedy předběžné opatření lze vydat pouze v průběhu soudního řízení správního), 2/ podání návrhu na vydání předběžného opatření a 3/ existence potřeby prozatímně upravit poměry účastníků řízení pro odůvodněnou hrozbu vážné újmy. Vzhledem k tomu, že napadené opatření již není platné a účinné, nemůže být 3. podmínka naplněna, a návrh na vydání předběžného opatření by dle něj proto měl být odmítnut.

[4] Přípisem ze dne 2. 12. 2021, č. j. 2 Ao 26/2021 - 21, upozornil Nejvyšší správní soud navrhovatelku na to, že napadené opatření bylo odpůrcem s účinností ode dne 26. 11. 2021, 18:00 hod. zrušeno (srov. opatření odpůrce ze dne 26. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-29/MIN/KAN); dotázal se jí proto, zdali s ohledem na tuto skutečnost trvá na rozhodnutí o svém návrhu na vydání předběžného opatření, či jej bere zpět.

[5] Navrhovatelka v podání ze dne 9. 12. 2021 sdělila, že trvá na rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření. Napadené opatření sice již bylo zrušeno a nahrazeno krizovým opatřením vlády, nicméně to je běžná praktika odpůrce (příp. vlády), již komplikuje soudní ochranu. Tvrdí, že podstata všech opatření je stejná – znevýhodnění a šikana neočkovaných, které nemá žádnou racionální podstatu, toliko cíl donutit neočkované k očkování. Návrh by dle ní neměl být odmítnut z formalistických důvodů (že již napadené opatření nevyvolává právní účinky), neboť řetězec opatření, která tvoří jeden celek, vyvolává „brutální“ účinky nejen do práv navrhovatelky, ale také celé řady dalších osob. Navrhovatelka má právo na účinnou soudní ochranu, kterou pro ni v tuto chvíli představuje jen vydání předběžného opatření, neboť zásah do jejích práv trvá. Upozorňuje, že zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) nevyžaduje jako podmínku pro vydání předběžného opatření účinnost napadeného opatření, jak účelově dovozují některé senáty Nejvyššího správního soudu. Pokud by odpůrce svá opatření nerušil, ale pouze měnil, případně by nebyl vyhlášen nouzový stav, soud by nemohl z formálních důvodů návrhy na předběžná opatření odmítat. Je proto nepřijatelný výklad, že odpůrce svým jednostranným postupem může aktivně bránit poskytnutí soudní ochrany lidem, do jejichž základních práv a svobod zasahuje. S ohledem na zrušení napadeného mimořádného opatření, ale stále trvající stav stejného zásahu do práv navrhovatelka předkládá eventuální znění předběžného opatření: *„Odpůrce a všechny osoby na území ČR jsou povinny zacházet s navrhovatelkou*

pokračování

při poskytování všech služeb za stejných podmínek jako s osobami plně očkovanými proti onemocnění COVID-19.“

[6] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) po zvážení všech předložených argumentů dospěl k závěru, že návrhu na vydání předběžného opatření nelze vyhovět.

[7] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s. platí, že *byl-li podán návrh na zabavení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.*

[8] Předběžné opatření je výjimečným institutem, jehož účelem je zatímní úprava poměrů účastníků soudního řízení, hrozí-li pokračováním dosavadního stavu věcí nebo naopak jejich změnou vážná újma. K tomu, aby bylo možno návrhu na vydání předběžného opatření vyhovět, je především třeba v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu trvat na tom, že povinností účastníka navrhuujícího předběžné opatření je dostatečně konkrétně tvrdit hrozící vážnou újmu, resp. takovou újmu odpovídajícím způsobem osvědčit. K definici vážné újmy se NSS vyjádřil například v usnesení ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, v němž výslovně uvedl, že *„vážnou újmu je nutno zejména rozumět takový zásah do právní sféry účastníka, (...) který představuje natolik zásadní narušení této jeho sféry, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně, snášel. Vážnou újmu tedy budou zejména intenzivní zásahy do intimní sféry navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených.“*

[9] Smyslem institutu předběžného opatření není předběžné posouzení důvodnosti podaného návrhu ve věci samé. Předběžné opatření je vydáváno v zásadě bez ohledu na důvodnost návrhu ve věci samé, podmínkou pro jeho vydání je existence bezprostředně hrozící vážné újmy (viz usnesení NSS ze dne 30. 3. 2021, č. j. 6 Ao 2/2021 - 98, odst. [19]). Předběžným opatřením zpravidla ani nelze dosáhnout stejného výsledku, jakého se účastník domáhá ve věci samé. Tím by totiž byla popřena zmíněná povaha tohoto institutu jako dočasného, prozatímního a naopak rozhodování o věci samé by bylo takovým předběžným opatřením předurčeno, ze své podstaty by ztratilo smysl a bylo by pouze formálním rozhodováním (viz usnesení NSS ze dne 22. 4. 2021, č. j. 4 Ao 1/2021 - 56, a ze dne 19. 5. 2021, č. j. 7 Ao 13/2021 - 72).

[10] Nejvyšší správní soud v usnesení č. j. 4 Ao 1/2021 - 56 dále uvedl, že *„může o předběžném opatření rozhodovat pouze tehdy, je-li vztaheno k tomu návrhu, který je předmětem přezkumu. Tím je však v souzené věci původní mimořádné opatření, které ale bylo ke dni 12. 4. 2021 zrušeno, není již účinné, a tudíž nevyvolává žádné právní následky v právní sféře navrhovatele. Přítomnost dětí v mateřské škole nadále neupravuje. Současně je třeba z obecnějšího úhlu pohledu upozornit na to, že Nejvyšší správní soud nemůže uložit odpůrci obecnou povinnost k nějakému konání (jak požaduje navrhovatel), nýbrž tato povinnost se musí vztahovat k předmětu řízení a musí s ním mít bezprostřední souvislost. Tak tomu ovšem právě i vzhledem ke zrušení původního mimořádného opatření není. Současně je třeba mít na zřeteli také to, že předběžné opatření je svojí povahou opatřením mimořádným a především dočasným. Jak správně připomněl odpůrce, zpravidla nelze dosáhnout stejného výsledku, jakého se účastník domáhá ve věci samé, předběžným opatřením. Tím by totiž byla popřena zmíněná povaha tohoto institutu jako dočasného, prozatímního a naopak rozhodování o věci samé by bylo takovým předběžným opatřením předurčeno, ze své podstaty by ztratilo smysl a bylo by pouze formálním rozhodováním. (...) S ohledem na výše uvedené se proto Nejvyšší správní soud blíže nezabýval, byť obecně tvrzenou, hrozící újmu na straně navrhovatele. Požadavek uplatněný předběžným opatřením nelze vzhledem ke zrušení původního mimořádného opatření již z podstaty věci uložit. Nejvyšší správní soud tudíž návrh na nařízení předběžného opatření zamítl jako nedůvodný.“* Shodně srov. také usnesení NSS ze dne 19. 11. 2021, č. j. 4 Ao 7/2021 - 171.

[11] V usnesení ze dne 30. 9. 2021, č. j. 3 Ao 16/2021 - 138, pak zdejší soud vyslovil, že „napadené mimořádné opatření již není účinné, a proto výsledkem jeho meritorního přezkumu Nejvyšším správním soudem může být jen „akademický výrok“ (tj. zamítnutí návrhu či prohlášení nezákonnosti mimořádného opatření), který sám o sobě nemá přímý vliv na práva a povinnosti navrhovatele.“

[12] V posuzované věci nastala v podstatě totožná situace jako v případě výše odkazovaných usnesení NSS ze dne 22. 4. 2021, č. j. 4 Ao 1/2021 – 56, ze dne 19. 5. 2021, č. j. 7 Ao 13/2021 - 72, ze dne 19. 5. 2021, č. j. 7 Ao 10/2021 - 309, či ze dne 19. 11. 2021, č. j. 4 Ao 7/2021 – 171. Navrhovatelkou napadené opatření odpůrce (ze dne 20. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN) bylo s účinností ode dne 26. 11. 2021, 18:00 hod. zrušeno (srov. opatření odpůrce ze dne 26. 11. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-29/MIN/KAN); nevyvolává tedy nadále žádné právní účinky vůči navrhovatelce ani dalším osobám. Právě v důsledku napadeného (v nynějším řízení posuzovaného) zrušeného mimořádného opatření již nemůže navrhovatelce vzniknout fakticky žádná újma; soudní přezkum se nadále vede již „jen“ o „akademický výrok“ spočívající v posouzení jeho zákonnosti. Odpůrci ani dalším osobám nelze předběžným opatřením vydaným v rámci tohoto soudního řízení uložit žádnou povinnost (zde zacházet s navrhovatelkou při poskytování všech služeb za stejných podmínek jako s osobami plně očkovanými proti onemocnění COVID-19), neboť stav, proti němuž navrhovatelka brojí (tvrzené neoprávněně odlišné zacházení s očkovanými a neočkovanými lidmi), není k okamžiku rozhodování soudu důsledkem napadeného opatření; z podstaty věci tedy není dána bezprostřední souvislost mezi vzneseným návrhem a předmětem řízení. Nejvyšší správní soud přitom v projednávané věci neshledal žádný důvod se odchýlit od svých shora odkazovaných rozhodnutí a situaci posoudit odlišně.

[13] Je pravdou, že napadené opatření bylo odpůrcem zrušeno v důsledku vyhlášení nouzového stavu [srov. usnesení vlády ze dne 25. 11. 2021, č. 1065, kterým vláda v souladu s čl. 5 a čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásila pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru SARS CoV-2 na území České republiky nouzový stav]; regulace obsažená ve sporovaném ustanovení čl. I bodu 17 napadeného opatření přitom byla prakticky „překlopena“ do čl. II bodu 17 usnesení vlády ze dne 25. 11. 2021, č. 1066, o přijetí krizového opatření. Možnostmi soudní ochrany proti účinkům krizového opatření se zabýval rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51. K právní povaze krizových opatření vlády přijímaných v době nouzového stavu poukázal na to, že judikatura Ústavního soudu v sérii plenárních usnesení shledala, že krizové opatření není opatřením obecné povahy (srov. usnesení ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, či ze dne 15. 9. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 90/20); krizová opatření vlády mohou mít dle svého obsahu buď podobu právního předpisu *sui generis* (srov. usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, či ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 23/21), individuálního správního aktu (srov. usnesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20), anebo čistě interního aktu (srov. usnesení ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 113/20). Nejvyšší správní soud má za to, že usnesení vlády ze dne 25. 11. 2021, č. 1066 („nahrazující“ napadené opatření) je „obecnou regulací vztahující se na celé území České republiky a na druhově vymezený počet subjektů (adresátů), protože jde svou povahou o právní předpisy *sui generis*“ (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 113/20). Platí přitom, že je-li krizové opatření právním předpisem, byť svého druhu (*sui generis*), nelze je samo o sobě napadnout ve správním soudnictví žádnou žalobou; soudní řád správní totiž nezná žalobu nebo jiný návrh, kterým by se někdo mohl domáhat přezkoumání souladu jiného právního předpisu se zákonem, ústavním pořádkem či mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Jestliže Nejvyšší správní soud ani nemá pravomoc přezkoumávat předmětné „nahrazující“ krizové opatření vlády, rozhodně nemůže uložit odpůrci a třetím osobám povinnost, aby toto opatření (tj. právní předpis) ve vztahu k navrhovatelce nerespektovaly. Napadené (zrušené) opatření

pokračování

odpůrce a nově vydané krizové opatření vlády netvoří s ohledem na svou odlišnou právní povahu jeden celek (propojený řetězec opatření), jak argumentuje navrhovatelka, byť obsahují totožnou regulaci.

[14] S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud ani nezabýval otázkou navrhovatelkou tvrzené hrozící újmy. Požadavek formulovaný v návrhu na nařízení předběžného opatření totiž nelze vzhledem ke zrušení napadeného opatření již z povahy věci v tomto řízení uložit; soud proto návrh navrhovatelky na nařízení předběžného opatření výrokem I. toho usnesení zamítl jako nedůvodný.

[15] Podání návrhu na nařízení předběžného opatření podléhá dle položky 5 sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, soudnímu poplatku ve výši 1000 Kč. Podle § 7 odst. 1 zákona o soudních poplatcích je poplatek splatný vznikem poplatkové povinnosti. Poplatková povinnost v daném případě vzniká dnem právní moci tohoto usnesení [§ 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích]. Nejvyšší správní soud proto navrhovatelce uložil povinnost zaplatit soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na nařízení předběžného opatření.

[16] Navrhovatelka byla usnesením NSS ze dne 25. 11. 2021, č. j. 2 Ao 26/2021 - 16, vyzvána k zaplacení soudního poplatku ve výši 5000 Kč za řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Dne 3. 12. 2021 složila na účet zdejšího soudu k příslušnému variabilnímu symbolu (1022602621) částku 10 000 Kč [1) položka č. 539/2044/2021, s poznámkou *PODKLADNA v CZK BR5@0000/050080/120@03. 12. 2021*, 2) položka č. 539/2046/2021, s poznámkou *ROZALIO - Rodiče za@0021/299002/839@03. 12. 2021*]. Navrhovatelka tedy má vůči soudu přeplatek na soudním poplatku v částce 5000 Kč. Část z něj ve výši 1000 Kč soud započítal na povinnost uloženou navrhovatelce výrokem II. tohoto usnesení (soudní poplatek za návrh na nařízení předběžného opatření je tímto uhrazen); zbytek přeplatku ve výši 4000 Kč bude navrhovatelce dle výroku III. usnesení vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dní od právní moci tohoto usnesení.

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

V Brně dne 15. prosince 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu