



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci navrhovatele: **Mgr. D. Z.**, 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 opatření obecné povahy – čl. I. bodu 12, 15 a 16 mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh na vyslovení neplatnosti čl. I bodu 15 písm. b) a c) ve slovech „*a účastníkovi se nařizuje mu splnění podmínek podle bodu I/16 prokázat*“ a bodu 16 mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN, **s e z a m í t á .**
- II. Ve zbývajících částech **s e n á v r h o d m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Napadené mimořádné opatření

[1] Navrhovatel se obrátil na Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) s návrhem na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-25/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření“), a to v rozsahu jeho čl. I bodů 12, 15 a 16; pro případ zrušení tohoto opatření navrhl NSS, aby prohlásil mimořádné opatření v tomto rozsahu za nezákonné.

[2] V těchto bodech odpůrce stanovil podmínky konání kulturních, sportovních a vzdělávacích akcí (čl. I bod 12) a podmínky pro konání voleb orgánu právnické osoby a zasedání orgánu právnické osoby (čl. I bod 15). V čl. I bodu 16 pak odpůrce vymezil, že podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor, pro účast na hromadných akcích a při jiných činnostech jsou, zjednodušeně řečeno, negativní výsledek RT-

PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2, negativní výsledek rychlého antigenního testu na přítomnost antigenu téhož viru, provedeného zdravotnickým pracovníkem nebo formou sebetestování, očkování proti onemocnění COVID-19 nebo laboratorně potvrzené prodělání onemocnění COVID-19. Body 12 a 15 ve svém textu odkazují na podmínky bodu 16.

[3] Mimořádné opatření odpůrce nejprve změnil mimořádným opatřením ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-26/MIN/KAN. Následně bylo výslovně zrušeno mimořádným opatřením ze dne 6. 12. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-30/MIN/KAN.

II. Podstatný obsah návrhu, vyjádření odpůrce a replika navrhovatele

[4] Navrhovatel byl mimořádným opatřením jako spotřebitel omezen při využívání celé řady služeb. Vyjmenoval služby a aktivity, na něž dopadala úprava mimořádného opatření, a dodal, že mu mimořádné opatření zabránilo v účasti na sněmu České advokátní komory. Onemocnění COVID-19 neprodělal, současně se však nemůže podrobit očkování, aby mohl daných služeb opět využívat. Brání mu v tom jeho buddhistické náboženské vyznání, jež mu ukládá sám si utvořit na základě dostupných informací svůj vlastní úsudek a podle něj jednat, k čemuž musí znát současné i budoucí dopady svého rozhodnutí. Nyní dostupné vakcíny nemohly být dostatečně prověřeny, a proto není jasné, jaké následky budou mít na organismus za několik let. Při existenci vzájemně rozporných vědeckých informací o vakcínách nemůže navrhovatel dojít k poznání, co je „pravdou“, již má následovat. Navrhovatel se proto nemůže rozhodnout očkování podstoupit, protože takový krok by byl v rozporu s jeho vírou.

[5] Jedinou možností, kterou navrhovatel má, je tak podrobovat se opakovaně obtěžujícímu testování. Takový postup zásadně zatěžuje státní rozpočet, jehož prostředky mají být správně vynakládány ve prospěch skutečně potřebných. Alternativou je, že by náklady testování hradil přímo on, což by ovšem zkracovalo životní standard i jeho rodiny. Takový postup se opět přičí navrhovatelově víře. Z těchto důvodů má za to, že je aktivně legitimován k napadení mimořádného opatření, neboť jej diskriminuje z důvodu jeho náboženského vyznání.

[6] Kvůli svému diskriminačnímu charakteru je mimořádné opatření nepřiměřené. Nestanoví totiž výjimku z povinnosti vstupovat na vymezená místa a využívat služeb jen s očkováním nebo testem pro osoby, kterým v očkování brání jejich víra. Absence této výjimky pak není v mimořádném opatření ani řádně odůvodněna. Skutečnost, že se navrhovatel musí neustále testovat, je diskriminační, což dokládají výjimky, jichž se domohli v zahraničí muslimští věřící. Existuje-li výjimka pro osoby očkované, pak by výjimka pro navrhovatele nevedla k ohrožení veřejného zdraví.

[7] Odpůrce ve vyjádření k návrhu zdůraznil, že mimořádné opatření navrhovateli nic přímo nezakazuje. Prokázat bezinfekčnost mu umožňuje více způsoby, které mohou navrhovateli způsobit při nejhorším diskomfort, nikoli však zasahovat do jeho veřejných subjektivních práv. Zásahy do státního rozpočtu se pak se sférou subjektivních práv navrhovatele zcela míjejí. Výjimka z povinnosti prokazovat bezinfekčnost testem nebo očkováním pro osoby, kterým brání v očkování jejich víra, by popírala účel a smysl mimořádného opatření. Očkování není obligatorní podmínkou pro možnost vstupovat do vymezených prostor a využívat určitých služeb. Důvody, proč se navrhovatel odmítá testovat, ač jde o alternativu očkování, jsou účelové.

[8] Na vyjádření odpůrce reagoval navrhovatel replikou, v níž zejména brojil proti tomu, že odpůrce označil jeho výklad buddhistické víry za absurdní.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

pokračování

[9] Na výzvu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) se jako osoba zúčastněná na řízení přihlásil Ing. F. Č., který je navrhovatelem v jiném řízení o zrušení téhož mimořádného opatření (toto řízení NSS vede pod sp. zn. 9 Ao 23/2021). Jako vyjádření k návrhu navrhovatele Ing. Č. soudu zaslal své hromadné podání, označené převážně jako „Protěžování očkování“, a to v několika postupně „aktualizovaných verzích“. V něm na návrh navrhovatele přímo nereaguje. Jde o jeho vlastní návrh na zrušení, ev. vyslovení nezákonnosti napadeného mimořádného opatření, který vychází z toho, že je mu bráněno využívat služeb, čímž jsou nepřiměřeně a bez zákonného podkladu zásadně omezována jeho práva. Cítí se taktéž diskriminován, avšak na rozdíl od navrhovatele tím, že jako osoba s naměřenými protilátkami nemá v čl. I bodě 16 stanovenou výjimku z povinnosti podstupovat testování.

[10] Podle § 34 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), má osoba zúčastněná na řízení mj. právo předkládat svá písemná vyjádření; v řízení o zrušení opatření obecné povahy se tato úprava použije na základě § 101b odst. 4 s. ř. s. přiměřeně. Rozšířený senát v usnesení ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, připomněl, že nevypovídá-li se soud s podstatným vyjádřením osoby zúčastněné na řízení v odůvodnění svého rozhodnutí, dopouští se vážného pochybení. Právo vyjádřit se a právo na vypořádání tohoto vyjádření v rozhodnutí je však třeba chápat ve vztahu k procesnímu postavení osoby zúčastněné na řízení. K němu se v kontextu řízení o kasační stížnosti NSS vyslovil v rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003 - 164, č. 232/2004 Sb. NSS, tak, že je omezeno rozsahem a důvody kasační stížnosti. Pakliže zúčastněná osoba ve vyjádření vznesla řadu dalších samostatných námitek, je vyloučeno, aby se jimi NSS zabýval. Tyto závěry se analogicky vztahují i na situaci, kdy NSS rozhoduje v rámci zvláštního postupu dle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), jako soud nalézací a přezkoumává opatření obecné povahy vydané odpůrcem. Ani v takovém případě nemůže vyjádření osoby zúčastněné na řízení vykročit z mezí daných vlastním návrhem navrhovatele, tedy skutkovými a právními důvody, pro které mimořádné opatření napadá. NSS je při přezkumu vázán rozsahem návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Pakliže do řízení vstoupí osoba zúčastněná na řízení, nemůže využít svého vyjádření k tomu, aby fakticky podala návrh na zrušení téhož opatření obecné povahy, avšak z jiných skutkových a právních důvodů, než to činí navrhovatel v konkrétním řízení. Za tímto účelem má možnost podat vlastní návrh.

[11] K takové situaci však došlo v tomto řízení, neboť vyjádření Ing. Č. jakožto osoby zúčastněné na řízení je *de facto* obsahově shodné s jeho vlastním návrhem na zrušení, potažmo vyslovení nezákonnosti, přezkoumávaného mimořádného opatření. NSS se proto dále specificky nevypovídá s argumentací, kterou vznesl ve vyjádření. Tím však nedošlo k porušení práva na přístup k soudu ani práva na spravedlivý proces šířeji, neboť o totožném návrhu osoby zúčastněné na řízení bude NSS teprve rozhodovat v samostatném řízení. Pro úplnost NSS dodává, že obdobně postupoval již v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud úvodem vlastního přezkumu poznamenává, že zrušení napadeného mimořádného opatření není překážkou rozhodnutí ve věci, a to s ohledem na § 13 odst. 4 pandemického zákona. Navrhovatel již v návrhu uvedl, že v případě zrušení napadeného opatření se domáhá vyslovení jeho nezákonnosti. Proto byly splněny podmínky, aby NSS pokračoval v řízení (srov. rozsudek ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, č. 4187/2021 Sb. NSS).

[13] O věci NSS rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť navrhovatel i odpůrce s tímto postupem vyjádřili souhlas. Současné nebylo nezbytné pro rozhodnutí věci provádět během ústního jednání dokazování.

IV. a) *Aktivní procesní legitimace navrhovatele*

[14] Před vlastním posouzením věci se NSS zabýval splněním podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatele. Bez ní totiž nemůže návrh věcně posoudit a je povinen jej odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[15] 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 rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, č. 4187/2021 Sb. NSS, 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).

[16] 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 dotýká jeho subjektivních práv (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, především body 31, 36 a 41).

[17] Navrhovatel ke své procesní legitimaci uvedl, že byl napadeným opatřením přímo dotčen jako spotřebitel s omezeným přístupem ke službám a aktivitám, jež heslovitě vyjmenoval. Dodal také, že je omezen i ve výkonu shromažďovacího práva a nemohl se účastnit sněmu České advokátní komory. Neprodělal onemocnění COVID-19, nemůže se očkovat z důvodu své víry, testování považuje za mimořádně obtěžující a finančně zatěžující, což je taktéž rozporné s jeho buddhistickou vírou. Bod 16 je vůči němu diskriminační z důvodu náboženského vyznání.

[18] Návrhem ovšem výslovně napadl pouze čl. I body 12, 15 a 16, jejichž obsah NSS shrnul již výše. Tvrzení o aktivní procesní legitimaci založené na výčtu služeb a aktivit, na něž mimořádné opatření dopadá a ohledně nichž je jako spotřebitel krácen na svých právech, se s takto vymezeným návrhem v podstatné části mýjí, protože jde o služby a aktivity, které navrhovatel do návrhu nezahrnul. Totéž lze uvést o bodě 14, týkajícím se omezení práva shromažďovacího, na němž se sice navrhovatel cítí dotčen, ale návrhovým petitem se nedomáhá jeho přezkumu.

[19] Co se týče koncertů a jiných hudebních, divadelních, filmových a jiných uměleckých představení včetně cirkusů a varieté, sportovních utkání, zápasů, závodů, kongresů, vzdělávacích akcí a zkoušek v prezenční formě, se stanovenými výjimkami (bod 12), navrhovatel je ve svém výčtu také uvádí, ale nijak nespecifikuje, zda vůbec (natož aby konkrétně vylíčil jak, kde a kdy) podmínění těchto aktivit podmínkami dle bodu 16 přímo a bezprostředně zasáhlo do jeho veřejných subjektivních práv. Jinými slovy navrhovatel netvrdí, jak konkrétně byla jeho právní sféra v souvislosti s účastí na těchto aktivitách dotčena. Navrhovatelovo obecné tvrzení

pokračování

o umožnění těchto aktivit pouze při splnění podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření samo o sobě nezakládá logické a myslitelné dotčení jeho práv (právní sféry). Jak NSS zdůraznil např. v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, č. j. 9 Ao 21/2021 - 111, bodě 15, správní soud není povolán rozhodovat o zákonnosti opatření obecné povahy v obecné rovině (mimo projednávanou věc), nýbrž k ochraně veřejných subjektivních práv v jednotlivém případě na základě konkrétního návrhu (shodně viz rozsudek ze dne 29. 7. 2021, č. j. 1 Ao 9/2021 - 90, především body 31, 34 a 35, a ze dne 29. 7. 2021, č. j. 9 Ao 6/2021 - 69, body 26 a 27; srov. též rozsudek ze dne 31. 8. 2021, č. j. 8 Ao 8/2021 - 52, body 24 a 29, včetně tam citované judikatury).

[20] Konkrétnější tvrzení navrhovatel uvedl v souvislosti s bodem 15, k němuž uvedl, že se nemohl účastnit sněmu České advokátní komory, který proběhl v době účinnosti mimořádného opatření. Z toho, že je navrhovatel advokátem, je zřejmé, že je členem České advokátní komory, sněmu se tak mohl účastnit a vykonávat svá členská práva. Bod 15 stanoví povinnosti i přímo účastníku zasedání orgánu právnické osoby, a to v návaznosti na podmínky stanovené v bodě 16. Vedle toho však obsahuje také úpravu, která přímo nezasahuje do práv a povinností navrhovatele jako účastníka schůze orgánu, ale ukládá povinnosti jeho organizátorům. Mezi povinnostmi organizátora a právní sférou navrhovatele však žádný přímý a nezprostředkovaný vztah bez dalšího neexistuje, podobně jako se NSS již dříve vyjádřil k propojení právní sféry provozovatelů služeb a jejich zákazníků (viz rozsudek ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, body 20 a 21). Z toho plyne, že navrhovatel má aktivní legitimaci k napadení bodu 15 pouze v rozsahu písm. b) a písm. c) ve slovech „*a účastníkovi se nařizuje mu splnění podmínek podle bodu I/16 prokázat*“, ve zbývajících částech nikoli.

[21] Jádrem navrhovatelova tvrzení je namítaná diskriminace, jíž je vystaven z důvodu svého náboženského vyznání. Navrhovatel proto osvědčil aktivní procesní legitimaci k napadení čl. I bodu 16 napadeného opatření, neboť namítá diskriminaci z důvodu náboženského vyznání spočívající v tom, že v této části opatření není stanovena žádná výjimka z podmínky podstoupení očkování pro přístup ke službám. Protože logicky konsekventně a myslitelně tvrdí, že patří do skupiny, která má být opatřením diskriminována, je k podání návrhu legitimován (viz obdobně rozsudek ze dne 30. 6. 2021, č. j. 6 Ao 21/2021 - 23, body 8 a 9, a rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2021, č. j. 9 Ao 13/2021 - 36, bod 9).

[22] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že na základě tvrzení navrhovatele dospěl k závěru, že je aktivně procesně legitimován k podání návrhu na vyslovení nezákonnosti čl. I bodu 15 písm. b) a písm. c) ve slovech „*a účastníkovi se nařizuje mu splnění podmínek podle bodu I/16 prokázat*“ a bodu 16. Ve zbývajících částech je namísto návrh odmítnout jako podaný osobou zjevně neoprávněnou v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

IV. b) K přezkumu části čl. I bodu 15 a čl. I 16 mimořádného opatření

[23] Vzhledem k tomu, že navrhovatelovy námitky proti částem bodu 15 mimořádného opatření pramení z odkazů na bod 16, přistoupil NSS nejprve k přezkumu těch námitek, které směřují přímo proti bodu 16 mimořádného opatření. Tento bod stanoví podmínky pro vstup do vnitřních prostor či pro účast na hromadných akcích, pokud splnění takových podmínek vyžaduje mimořádné opatření v jiných svých částech (obdobně rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021 č. j. 6 Ao 11/2021 - 48, č. 4203/2021 Sb. NSS, bod 88). Podmínkami jsou (alternativně) očkování, test nebo laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19, pokud od pozitivního testu neuplynulo více než 180 dnů.

[24] Navrhovatel nezpochybňuje odpůrcem vymezené podmínky pro uvedené aktivity, avšak namítá, že měla být v čl. I bodě 16 vymezena také výjimka vázaná na výhradu svědomí, která brání podstoupení očkování proti nemoci COVID-19. Nezákonost čl. I bodu 16 mimořádného opatření tedy spatřuje v tom, že určitou oblast neupravuje.

[25] V podobné situaci NSS v rozsudku č. j. 6 Ao 21/2021 - 23, bodě 16, dovedl, že „[t]o, že odpůrce opomněl do čl. I bodu 18 mimořádného opatření zahrnout nějakou podmínku pro vstup do některých vnitřních prostor a pro účast na hromadných akcích nebo naopak nějakou výjimku z takové podmínky, tedy může zakládat nezákonnost této části mimořádného opatření“. Dospěje-li tedy NSS k závěru, že určitá úprava v mimořádném opatření chybí, což je důvodem jeho rozporu se zákonem, tuto část mimořádného opatření pro nezákonnost zruší, případně vysloví její nezákonnost.

[26] Tento závěr NSS pochopitelně nespojil s absencí jakékoli myslitelné úpravy v mimořádném opatření. Učinil jej v návaznosti na požadavky plynoucí z čl. 1 věty první Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), upravující princip (*neakcesorické*) rovnosti. Jejím pohledem rovnost v právech neznamená, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo, avšak právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle (podle rozsudku NSS č. j. 6 Ao 21/2021 - 23, bodu 18, viz také v něm citovanou judikaturu Ústavního soudu).

[27] Navrhovatel považuje čl. I bod 16 za diskriminační, neboť nezohledňuje jeho výhrady k podstoupení očkování, jež pramení z jeho náboženského vyznání. Dovolává se tak ochrany čl. 16 odst. 1 Listiny a čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Argumentace směřuje k tomu, že je tato část mimořádného opatření nepřímou diskriminační, a proto rozporná s čl. 3 odst. 1 Listiny. Jak uvádí Ústavní soud, „[d]ochází-li k odlišnému zacházení na základě zdánlivě neutrálního kritéria, které však ve svém důsledku specificky znevýhodňuje skupinu osob vymezenou právě některým z uvedených důvodů uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny oproti ostatním, jde o nepřímou diskriminaci.“ (náleze ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 9/15, č. 338/2017 Sb.).

[28] V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/15 Ústavní soud popsal test nepřímé diskriminace následovně: „V takovém případě tíží důkazní břemeno zpočátku navrhovatele, který musí prokázat, že 1. na první pohled neutrální kritérium dopadá o poznání silněji na chráněnou skupinu (definovanou podle etnických, rasových, pohlavních či jiných ‚podezřelých‘ kritérií uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny) a že 2. jeho případ je možné zařadit do chráněné skupiny. Prokázáním těchto dvou podmínek je dán předpoklad nepřímé diskriminace s ohledem na všechny příslušníky dané chráněné skupiny. Tím se břemeno tvrzení a důkazní přesouvá na protistranu, která musí buď 3. popřít kterékoliv ze dvou výše uvedených tvrzení (kupř. tím, že není dán výrazný dopad na chráněnou skupinu, anebo že jeho pravým důvodem je něco jiného než diskriminační důvod, anebo že žalobce sám do dané skupiny nepatří apod.), anebo 4. prokázat, že pro nepřiměřené znevýhodnění chráněné skupiny existuje objektivní a rozumné zdůvodnění, tedy že se jednalo o opatření sledující legitimní cíl, jež bylo k jeho dosažení vhodné, nezbytné a přiměřené (bod 36 nálezu sp. zn. I. ÚS 2482/13, body 42 až 46 nálezu sp. zn. III. ÚS 1136/13).“

[29] Navrhovatel se v návrhu opakovaně odvolává na principy buddhistické nauky, které mu brání splnit podmínku očkování [čl. I bod 16 písm. c)]: „Podstoupení očkování, kdy si žalobce nemůže prověřit informace a zejména není skutečně možné znát dopady v budoucnu, a to jak v rovině tohoto života, tak životů příštích, je v rozporu s vírou žalobce. (...) Žalobce je samotným Buddhou, tímto dokonalým příkladem, nabádán, aby nikomu, dokonce ani Buddhovi samotnému (!) nikdy nevěřil a vše si sám prověřil. Teprve na základě takového úsudku, na základě práce své mysli, se má rozhodnout, co udělá. To je základní ‚zákon‘ buddhismu, základní pravidlo k následování pro každého buddhistu. (...) Z tohoto důvodu se žalobce nemůže očkovat vakcínou, jež je žalobci nabízena, neboť objevit pravdu ve změti informací, z nichž není absolutně

pokračování

seznatelné, komu lze věřit a rozhodně nelze věřit vědcům jen proto, že říkají, že jim má žalobce věřit, ačkoliv se podle toho ve svých životech nechovají a žalobce si jejich ‚pravdu‘ nemůže nijak prověřit. Vždyť to by bylo absolutní popření Buddhova učení.“ (body 10, 13 a 15 návrhu)

[30] Navrhovatel se tedy v zásadě dovolává výhrady svědomí proti očkování, založené na své buddhistické víře. V absenci takové úpravy, která by mu umožnila výhradu svědomí uplatnit, tedy v nezohlednění specifické situace osob, které odmítají očkování v danou chvíli podstoupit, spatřuje také diskriminaci. To však nic nemění na tom, že primárně je jeho argumentace opřena právě o tvrzenou výhradu svědomí.

[31] V nálezu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 449/06, Ústavní soud označil povinné očkování v obecné rovině za ústavně konformní omezení náboženské svobody podle čl. 16 Listiny. Avšak v případě, že tu jsou takové okolnosti, které zásadním způsobem odůvodňují respektování autonomie dané osoby, a to při zachování kolidujícího veřejného zájmu, nesmí orgán veřejné moci zmíněnou povinnost podrobit se očkování sankcionovat či jinak vynucovat. O tom, zda tu jsou takové okolnosti, je třeba uvážit v kontextu celého případu, zejména z pohledu naléhavosti tvrzených důvodů, jejich ústavní relevance, jakož i nebezpečí pro společnost, které může jednání dané osoby vyvolat. Tyto závěry Ústavní soud posléze převzal vůči sekulárním výhradám svědomí, a to v nálezu ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1253/14. V jeho bodě 50 také připomněl, že „se svoboda svědomí, víry a vyznání zcela autonomně uplatňuje jen v soukromé, možno říci i intimní oblasti. Pro případ projevu navenek, ve veřejném prostoru, ji nelze zbatit explicitně upravených (srov. čl. 16 odst. 4 Listiny) i implicitně přítomných omezení. Tak i odmítnutí povinného očkování z důvodu náboženství a víry, jež podle konkrétních okolností nelze zcela vyloučit, musí zůstat restriktivně vnímanou výjimkou, k níž již dříve Ústavní soud ze silných důvodů otevřel prostor, nikoli snad dispenzí přiznanou bez dalšího určitému náboženství či skupině osob vyznávajících určitou víru.“ Test oprávněnosti sekulární výhrady svědomí shrnul Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2530/20, bodě 41, takto: „a) prokázání ústavní relevance tvrzení obsažených ve výhradě svědomí v porovnání s tím, jaký následek nepodrobení se očkovací povinnosti bude mít; b) naléhavosti důvodů, jež na podporu své výhrady nositel základní svobody nebo jeho zákonný zástupce v konkrétním případě uvádí; c) trvalosti, konzistentnosti a přesvědčivosti tvrzení a d) zvažení společenských dopadů, jež může v konkrétním případě uznána tzv. sekulární výhrada svědomí mít vzhledem k dosažené míře tzv. proočkování obyvatelstva (sociální solidarita) proti přenosným nemocem a aktuální epidemiologické situaci. Tyto jednotlivé požadavky musí být naplněny kumulativně.“ V nálezu zohlednil i závěry rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Vavříčka a další proti České republice* ze dne 8. 4. 2021, stížnost č. 47621/13.

[32] Nejvyšší správní soud z právního názoru Ústavního soudu opakovaně vycházel, viz např. rozsudky ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 As 20/2012 - 42, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 5 As 317/2016 - 36, nebo ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 62/2020 - 33, na který poukazuje navrhovatel. V nyní řešeném případě však NSS shledává podstatné odlišnosti, pro které tato judikatura na nyní řešený případ nemůže dopadat.

[33] Napadené opatření navrhovatel (ani nikomu jinému) neukládá povinnost se očkování proti nemoci COVID-19 podrobit ani očkováním bezvýjimečně nepodmiňuje přístup ke službám. NSS proto neshledává, že by *prima facie* šlo o očkování, které by bylo povinné, ať už na základě přímého příkazu v mimořádném opatření, nebo na základě celkového dopadu mimořádného opatření. Napadené opatření navrhovatel umožňovalo prokázat splnění podmínek bodu 16 také absolvováním RT-PCR testu [písm. a)] či rychlého antigenního testu provedeného zdravotnickým pracovníkem [písm. b)] nebo sebetestováním [písm. e)]. Navrhovatel tedy nebyl mimořádným opatřením nucen podstoupit právě očkování, neboť mu poskytovalo alternativu, jak podmínky stanovené pro přístup ke službám splnit.

[34] Výhrady založené na své víře ovšem navrhovatel vznáší i proti povinnosti podstupovat testování. Jejich podstatou je, že navrhovateli jeho náboženské přesvědčení ukládá usilovat o veřejné dobro v podobě účelného vynakládání veřejných prostředků. Svoji podstatou tedy jde o námitku povahy *actio popularis*. To, že je navrhovatel údajně nábožensky motivován, aby o toto veřejné dobro usiloval, nemá samo o sobě za následek, že jsou neúčelným vynakládáním prostředků státního rozpočtu přímo dotčena jeho veřejná subjektivní práva.

[35] Nad rámec této námitky navrhovatel dále uvádí, že nemůže hradit náklady testů ani z vlastních prostředků, neboť by tak snižoval životní standard své rodiny, a navíc mu může odpůrce v budoucnu zakázat výkon jeho profese advokáta, pokud nebude očkovan. Co se týče zásahu do vlastní majetkové sféry, je tvrzení navrhovatele neurčité. Ohledně budoucího zákazu výkonu profese je zase zcela hypotetické, a opět tedy nesvědčí o tom, že by na základě mimořádného opatření docházelo k zásahu do jeho práv i tehdy, kdy podstupuje testování.

[36] Proto se NSS dále nezabýval argumentací, že umožňuje-li odpůrce nepodstupovat testování očkovaným osobám, přestože se mohou koronavirem nakazit a nákazu šířit, nevedlo by stanovení výjimky pro navrhovatele k ohrožení veřejného zdraví. Takové posouzení je až čtvrtým krokem testu uplatnění výhrady svědomí (viz výše v bodě 31), k němuž však NSS nepřikročil, protože pro to nebyly splněny podmínky.

[37] Lze shrnout, že očkování, proti kterému navrhovatel vznáší výhradu svědomí, není napadenou částí mimořádného opatření nucen podstoupit. Proti alternativě, kterou bod 16 mimořádného opatření poskytuje, navrhovatel ústavně relevantní námitky nevzněl. Je tedy zřejmé, že úprava v čl. I bodu 16 napadeného opatření nezasahuje do navrhovatelovy svobody vyznání chráněné čl. 15 a čl. 16 odst. 1 Listiny. Nelze ani tvrdit, že by z něj navrhovateli plynulo právo uplatnit vůči očkování výhradu svědomí, tak jak ji zdůvodnil.

[38] Navrhovatel svoji výhradu svědomí koncipoval velice široce, tak, že by ji ve stejném znění mohl uplatnit proti jakékoli právní povinnosti, o jejíž „pravdivosti“ (smysluplnosti) nebude sám vnitřně přesvědčen. Proto NSS nad rámec věci připomíná následující. Uznání výhrady svědomí proti povinnému očkování Ústavní soud ani NSS rozhodně nepojímají jako automatismus, kdy navrhovateli postačuje odkázat na to, že mu ve splnění právní povinnosti brání jeho víra. V bodě 29 rozsudku č. j. 9 As 62/2020 - 33 NSS uvedl, že „*tvrzení zakládající takovou ústavně garantovanou výjimku založenou na sekulární či náboženské výhradě svědomí musí být mimořádně závažná, vztahující se k danému jedinci, dostatečně určitá a prokázaná*“. V rozsudku č. j. 8 As 20/2012 - 42, bodě 27, pak dodal, že „*[p]ouze odlišný názor rodičů stěžovatele v tomto případě nedostačuje. Jak uvedl Ústavní soud, povinnost očkování sleduje legitimní cíl, tj. ochranu veřejného zdraví, který nad takovými odlišnými názory rodičů očkovaných dětí převáží. Byť má každý právo na vlastní názor i právo své názory svobodně projevit (čl. 15 a 16 Listiny), není možné očekávat, že by v demokratickém právním státě mohl z důvodu odlišného názoru nerespektovat platné a účinné právní předpisy. Pokud by tak přece učinil, musí počítat s odpovídajícími právy stanovenými následky.*“

[39] Napadené opatření proto nemůže být ani diskriminační z důvodu, který navrhovatel namítá. Nedopadá na něj totiž méně příznivě než na běžnou populaci. Nedůvodná je proto i jeho námitka, že měl odpůrce v odůvodnění opatření výjimku z podmínky očkování související s náboženskou vírou odůvodnit, a neučinil-li tak, zatížil mimořádné opatření nepřezkoumatelností. Závěr rozsudku NSS ze dne 19. 8. 2021, č. j. 1 Ao 11/2021 - 198, že měl odpůrce upravit příslušnou výjimku pro osoby s laboratorně potvrzenou hladinou protilátek, nebo náležitě odůvodnit rozdílné zacházení s těmito osobami oproti jiným skupinám vymezeným v čl. I bodu 17 tehdejšího mimořádného opatření (jenž byl obdobou nyní posuzovaného

pokračování

čl. I bodu 16), nelze přenést na nyní přezkoumávanou situaci. Nebylo prokázáno, že by opatření mělo na navrhovatele nerovný dopad, což by musel odpůrce zdůvodnit.

[40] Co se týče přezkumu části bodu 15, nevznesl navrhovatel žádné další námitky než ty, které plynuly z jeho propojení s bodem 16. Protože navrhovatelovy námitky nesvědčily o nezákonnosti bodu 16, neshledal NSS nezákonným ani bod 15 písm. b) a písm. c) ve slovech „a účastníkovi se nařizuje mu splnění podmínek podle bodu I/16 prokázat“.

V. Závěr a náklady řízení

[41] Z výše uvedených důvodů NSS návrh zčásti zamítl podle § 101d odst. 2, věty druhé, s. ř. s. a ve zbývajících částech jej odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[42] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první s. ř. s., podle které nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel neuspěl v podstatě své věci, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce měl ve věci úspěch, proto by mu soud mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti navrhovateli, avšak žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti mu nevznikly, a proto je soud nepřiznává.

[43] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. NSS jí žádné povinnosti neuložil, a proto jí náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 16. prosince 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu