

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mráčky, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatele: **J. M.**, zast. advokátem JUDr. Josefem Sedláčkem, Starobranská 4, Šumperk, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 26. 1. 2022, čj. MZDR 2901/2022-1/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci JUDr. Josefu Sedláčkovi, advokátovi, **se nepřiznává** odměna za zastupování navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

[1] Odpůrce postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, a podle § 2 odst. 2 písm. h) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), nařídil k ochraně obyvatelstva před dalším rozšířením onemocnění covid-19 mimořádné opatření ze dne 26. 1. 2022, čj. 2901/2022-1/MIN/KAN, kterým zakázal s účinností od 27. 1. 2022 do 13. 2. 2022 návštěvy ve vazebních věznicích, věznicích, ústavech pro výkon zabezpečovací detence a zařízeních pro zajištění cizinců.

[2] Navrhovatel se návrhem, který byl NSS doručen dne 4. 2. 2022 domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 26. 1. 2022. Namítl, že zákaz stanovený mimořádným opatřením jej omezuje nad nutnou mez. Zákaz je paušalizovaný a nezohledňuje faktický stav mnohých odsouzených, kteří jsou buď očkovaní proti nemoci covid-19, nebo nemoc prodělali. Obdobné je to také u rodinných příslušníků vězňů. Návštěvy ve věznicích jsou přitom bezpečné, pokud je prokázána bezinfekčnost nebo je předložen negativní test. Zákaz návštěv ve věznicích navrhovatelů způsobuje psychické potíže a zasahuje do jeho práva na soukromý a rodinný život. Navrhovatel dovozuje svou legitimaci k podání návrhu na základě toho, že k návštěvě je třeba, aby o ni nejdříve požádal. Uvedl rovněž, že se mu nepodařilo dohledat, že by mimořádné opatření bylo vydáno po předchozím souhlasu vlády.

[3] Odpůrce uvedl, že při vydání mimořádného opatření nepostupoval svévolně. Byl veden zájmem na ochraně veřejného zdraví. K tomu odpůrce citoval pasáže z odůvodnění napadeného mimořádného opatření. Návrh považuje za nedůvodný.

[4] V replice navrhovatel konstatoval, že vyjádření odpůrce není nijak odůvodněno. Pouze odkazuje na odůvodnění mimořádného opatření. Dodal, že v rozhodném období byli vězni průběžně testováni. Vězni, jejich rodinní příslušníci a zaměstnanci jsou většinou očkovaní, a proto mimořádné opatření postrádá logiku.

II. Posouzení návrhu

[5] NSS se nejprve zabýval otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu. Tuto podmínku musí soud zkoumat z úřední povinnosti.

[6] Obdobnou věcí shodného navrhovatele se NSS zabýval ve věci sp. zn. 4 Ao 8/2021 (konkrétně se jednalo o omezení návštěv ve věznicích). Rozhodnutím čtvrtého senátu ze dne 25. 2. 2022 se nyní desátý senát inspiroval a jeho závěry v podstatě přebírá, neboť jsou použitelné i na nyní projednávanou věc.

[7] 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.

[8] K existenci aktivní procesní legitimace je třeba, aby navrhovatel tvrdil, že mu náleží určitá subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Tedy je možné, že opatřením obecné povahy bude zasaženo do jeho práv (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34; ve vztahu k mimořádným opatřením odpůrce například rozsudek ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021 - 133, bod 34). Zda je takové dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze, předmětu, obsahu a způsobu regulace konkrétního napadeného opatření obecné povahy (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009 - 120, bod 34).

[9] Současně je nutné, aby napadené opatření obecné povahy mělo přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatele. Soudy ve správním soudnictví jsou totiž povolány pouze 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 současně tvrdí, že se tato nezákonnost přímo dotýká jeho subjektivních práv (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009 - 120, body 31, 36 a 41). Ve vztahu k mimořádným opatřením nařízeným podle pandemického zákona to znamená, že například nelze umožnit napadnout omezení poskytování určité služby každému potenciálnímu zákazníkovi (odběrateli) této služby (jakékoliv, kdekoliv a kdykoliv). Mezi regulací činnosti podnikatele a právy jeho zákazníků totiž neexistuje přímý a nezprostředkovaný vztah bez přistoupení dalších okolností (rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021 - 44, body 20 a 21). NSS shledal také např. nedostatek aktivní procesní legitimace provozovatelky herny a kasina ve vztahu k ustanovení tehdy platného mimořádného opatření, které zakazovalo vstup do těchto zařízení zákazníkovi, jenž nesplňoval stanovené předpoklady, které spočívaly v očkování proti onemocnění covid-19, jeho prodělání v určité době nebo absolvování testu na přítomnost viru SARS CoV-2 s negativním výsledkem za současného nevykazování klinických příznaků nemoci. Provozovatelce totiž touto částí opatření obecné povahy nebyla uložena žádná povinnost, a to ani kontrolovat splnění předpokladů pro vstup do heren a kasin či přítomnosti zákazníka v jejich prostorách zabránit. Zákazník byl sice omezen v přístupu k uvedeným službám, provozovatelka za něj však nemohla dosáhnout vyslovení nezákonnosti daného omezení, neboť mezi regulací činnosti zákazníka a právy provozovatelky bez přistoupení dalších okolností

pokračování

neexistoval přímý a nezprostředkovaný vztah. Provozovatelce totiž nebyla uložena žádná povinnost, kterou by mohla porušit, a proto ani nemohla být v tomto ohledu postížena (rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2021, čj. 9 Ao 17/2021 - 45, body 12 až 17).

[10] NSS si je samozřejmě vědom rozdílu mezi vstupem zákazníků do provozoven stravovacích služeb, hudebních, tanečních, herních a podobných společenských klubů a diskoték, heren a kasin, a návštěvami odsouzených ve věznicích, jež byly zakázány napadeným opatřením obecné povahy. Nicméně ani v nyní projednávané věci se napadené opatření obecné povahy nedotýkalo práv navrhovatele, neboť mu neukládalo žádné povinnosti. Zákaz návštěv ve věznici tedy neměl přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatele potřebný pro jeho aktivní procesní legitimaci v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

[11] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani poukaz navrhovatele na skutečnost, že návštěvy ve věznicích jsou iniciovány na základě žádosti odsouzeného a že zákaz stanovený napadeným mimořádným opatřením mohl odradit zejména nejbližší příbuzné od jejich vykonání, které představuje naplnění ústavního práva vězňů na ochranu soukromého a rodinného života. Jak již totiž bylo zmíněno, zákaz návštěv ve věznicích se podle napadeného mimořádného opatření netýkaly odsouzených, ale výhradně jejich potencionálních návštěvníků, kteří jediní byli legitimováni k podání návrhu na jeho zrušení. Ve vztahu k právům navrhovatele se tak jednalo jen o vztah nepřímý a zprostředkovaný, který v této věci nemohl založit jeho aktivní procesní legitimaci. Navíc navrhovatel v průběhu soudního řízení ani netvrdil a neprokázal, že by v důsledku mimořádného opatření mohla být zmařena či ohrožena konkrétní návštěva jeho blízkých ve věznici, ve které vykonával trest odnětí svobody. Navrhovatel pouze v hypotetické a obecné rovině zmínil, že by taková situace mohla nastat, aniž v tomto směru uvedl jedinou konkrétní skutečnost.

III. Závěr a náklady řízení

[12] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl NSS k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele, a proto jeho návrh podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Za této situace se nemohl k námitkám stěžovatele zabývat otázkami zákonnosti mimořádného opatření ani otázkou udělení předchozího souhlasu vlády ČR s jeho vydáním.

[13] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 3 větu první s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

[14] Usnesením NSS ze dne 3. 3. 2022 byl navrhovateli ustanoven zástupce advokát JUDr. Josef Sedláček, jehož odměnu a hotové výdaje za zastupování navrhovatele platí stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). Zástupce neučinil v řízení žádný úkon, a proto mu NSS odměnu za zastupování nepřiznal.

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

V Brně dne 8. dubna 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu