

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého právní věci navrhovatelky: **M. K.**, zastoupené Doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D, advokátem se sídlem Optátova 46, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 18. 11. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-31/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření ze dne 14. 1. 2022, č. j. MZDR 1519/2022-1/MIN/KAN,

t a k t o :

I. Návrh **s e o d m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud obdržel dne 14. 2. 2022 návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 18. 11. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-31/MIN/KAN, kterým odpůrce s účinností od 22. 11. 2021 článkem I. nařídil všem poskytovatelům zdravotních služeb provádějícím vyšetření na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 pomocí RT-PCR testu povinnost provést toto vyšetření u osob uvedených v článku II, které jsou účastny veřejného zdravotního pojištění v České republice, pokud o provedení tohoto testu požádají a prokáží se průkazem pojištěnce nebo náhradním dokladem, a to v případě osob uvedených v čl. II písm. a) až c) nejvýše pětkrát v kalendářním měsíci a v případě osob uvedených v čl. II písm. d) nejvýše dvakrát v kalendářním měsíci. Článkem II. tohoto mimořádného opatření vymezil osoby, kterým se vyšetření podle čl. I na jejich žádost provádí. Jsou jimi:

- a) osoby do dovršení 18 let věku,
- b) osoby, které stanoveným způsobem prokážou, že se nemohou očkování proti onemocnění covid-19 podrobit pro kontraindikaci,
- c) osoby očkované proti onemocnění covid-19, pokud prokážou, že i) od aplikace první dávky očkovací látky v případě jednodávkového schématu podle souhrnu údajů o přípravku ke dni žádosti o provedení vyšetření neuplynula doba 14 dnů, nebo ii) v případě dvoudávkového schématu podle souhrnu údajů o přípravku jim dosud nebyla podána druhá dávka očkovací látky a od aplikace první dávky očkovací látky ke dni žádosti o provedení vyšetření neuplynula maximální doba stanovená pro aplikaci druhé dávky očkovací látky podle souhrnu údajů o přípravku, nebo iii) od aplikace druhé dávky očkovací látky v případě dvoudávkového schématu podle souhrnu údajů o přípravku ke dni žádosti o provedení vyšetření neuplynula doba 14 dnů,

- d) osoby očkované proti onemocnění covid-19, které doloží národním certifikátem o provedeném očkování nebo certifikátem o provedeném očkování vydávaným podle nařízení Evropské unie o digitálním certifikátu EU COVID, za podmínky, že uplynulo nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu.

Článkem III. odpůrce stanovil, že se toto opatření považuje za opatření proti infekčním onemocněním podle § 30 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a článkem IV. s účinností od 22. 11. 2021 zrušil mimořádné opatření ze dne 22. 10. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-30/MIN/KAN.

[2] Mimořádným opatřením ze dne 14. 1. 2022, č. j. 1519/2022-1/MIN/KAN, s účinností od 17. 1. 2022 odpůrce změnil výrok I. tak, že nově byli poskytovatelé zdravotních služeb povinni provést za nezměněných podmínek vyšetření na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 všem osobám uvedeným v čl. II nejvýše pětikrát v kalendářním měsíci.

[3] Navrhovatelka v úvodu návrhu uvedla, že opatření segreguje občany v poskytování zdravotní péče tak, že testy na SARS-CoV-2 hradí jen privilegovaným skupinám občanů a pojištěnců. Ona sama je zdravý neočkovaný člověk, a proto nemá podle napadeného opatření právo na žádné testy hrazené z veřejného zdravotního pojištění, přestože je státní občankou České republiky a účastní se veřejného zdravotního pojištění. Navrhovatelka dále uvedla, že je matkou sedmileté dcery, která v lednu 2022 podstoupila vyšetření a operaci srdce. Nemocnice přitom navrhovatelce doporučila, aby byla po dobu vyšetření i pooperační hospitalizaci dcery přítomna jako doprovázející osoba po celou dobu hospitalizace. Podmínkou nemocnice však byl negativní PCR test na onemocnění covid-19, jenž musela sama uhradit.

[4] Navrhovatelka má za to, že návrh na zrušení dotčeného mimořádného opatření podala včas, neboť napadené mimořádné opatření bylo novelizováno mimořádným opatřením ze dne 14. 1. 2022, přičemž lhůta pro podání návrhu je třeba počítat od účinnosti novely a nikoliv od účinnosti původního opatření. Jednoměsíční lhůta pro podání takového návrhu je podle ní neústavní, pokud by práva na soudní ochranu měla zbavit navrhovatele, který se do určité životní situace dostane nečekaně. Navrhovatelka neměla potřebu provedení PCR testu po vydání napadeného opatření, tj. v listopadu 2021, proto jeho nezákonnost neřešila. Teprve v lednu 2022 u ní nastala nová životní situace, pro kterou se cítila subjektivně aktivně legitimována k podání návrhu. Jestliže soud vyžaduje, aby opatření do práv navrhovatele přímo zasahovalo, pak podle navrhovatelky může nastat situace, kdy dotčeným opatřením nebude navrhovatel dotčen do měsíce od jeho vydání, ale až později v rámci nové životní situace. Takoví navrhovatelé jsou pak v zásadě zbaveni soudní ochrany, neboť dříve by jejich návrh soud odmítl pro absenci aktivní legitimace a později pro uplynutí lhůty. V nyní posuzované věci sice podle stěžovatelky určuje běh lhůty k podání návrhu na zrušení mimořádného opatření den účinnosti novely napadeného opatření, přesto by bylo v rozporu s principem práva na soudní ochranu a s právem na spravedlivý proces, pokud by soudní ochrana byla odeprána těm, kteří se do životní situace regulované nezákonným opatřením dostanou až po uplynutí měsíční lhůty od účinnosti napadeného opatření.

[5] V další části návrhu navrhovatelka popisuje okolnosti, pro které byla nucena podstoupit vyšetření na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 formou PCR testu a konkretizuje důvody, pro které má za to, že napadené opatření je nezákonné a mělo by být zrušeno. Napadené mimořádné opatření je podle ní diskriminační, neboť právo bezplatného testování nedůvodně přiznává pouze privilegované skupině očkovaných osob, zatímco skupině osob neočkovaných je možnost bezplatného testování a včasného odhalení nákazy upřena. Neočkovaným osobám

pokračování

je bez legitimního důvodu upírán přístup ke zdravotní péči, neboť tyto osoby jsou stavěny do pozice osob s nižšími právy a jsou trestány za své údajně epidemiologicky nežádoucí chování.

[6] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval splněním jednotlivých podmínek řízení. Navrhovatelka napadla mimořádné opatření odpůrce vydané podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Mimořádné opatření je opatřením obecné povahy s celostátní působností, které vydalo Ministerstvo zdravotnictví. K projednání návrhu na zrušení tohoto mimořádného opatření je tak v souladu s § 13 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 (dále jen „pandemický zákon“), příslušný Nejvyšší správní soud.

[7] K otázce včasnosti návrhu na zrušení mimořádného opatření v případě jeho změn se Nejvyšší správní soud již vyjádřil v usnesení ze dne 17. 6. 2021, č. j. 5 Ao 20/2021-15. Uvedl v něm, že „[k] zajištění rychlého věcného přezkumu přispívá také jednoměsíční lhůta, ve které musí být návrh na zrušení opatření obecné povahy podán. Smyslem této lhůty je totiž jakási koncentrace všech návrhů na zrušení téhož opatření obecné povahy do jednoho časového úseku, aby adresáti, na něž napadené opatření obecné povahy dopadá, mohli být v určité právní jistotě, že toto opatření nebude později soudem zrušeno. Současně však musí být jeho adresátům zachován přístup k soudu, aby nedošlo k odeprání spravedlnosti (*denegatio iustitiae*). Zákonodárce na jednu stranu stanovil jednoměsíční lhůtu k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ode dne nabytí účinnosti tohoto opatření, na druhou stranu však výslovně neupravil, od jakého okamžiku je potřeba tuto lhůtu počítat v případě, kdy odpůrce dalšími (změnovými) mimořádnými opatřeními opakovaně původně napadené opatření obecné povahy mění. V takových případech je podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu jediným rozumným řešením odvíjet měsíční lhůtu k podání návrhu od účinnosti toho opatření, proti kterému navrhovatel fakticky brojí, resp. co konkrétně navrhovatel v podaném návrhu na zrušení opatření obecné povahy rozporuje (s jakou povinností, kterou mu napadené mimořádné opatření odpůrce ukládá, nesouhlasí) a co požaduje zrušit. Je-li totiž napadené opatření obecné povahy odpůrcem opakovaně měněno, přičemž tyto změny se navrhovatele nedotýkají (ani proti nim nebrojí), není dán žádný důvod pro to, aby byla lhůta k podání návrhu počítána ode dne účinnosti takové změny. V opačném případě by mohlo docházet k umělému prodlužování lhůty k podání návrhu na jeho zrušení, a v důsledku toho také k narušování právní jistoty adresátů napadeného opatření obecné povahy.

[8] Z uvedeného vyplývá, že má-li být počátek lhůty pro podání návrhu na zrušení mimořádného opatření odvíjen od účinnosti změny napadeného mimořádného opatření, je třeba, aby se navrhovatel svým návrhem bránil právě proti této změně. V předložené věci se změna napadeného mimořádného opatření týkala pouze frekvence, v jaké lze v kalendářním měsíci provést na žádost stanoveného okruhu osob PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2. Změna napadeného opatření se tedy žádným způsobem nedotkla samotného okruhu osob, kterému lze toto vyšetření za stanovených podmínek provést. Z obsahu návrhu však vyplývá, že právě v něm navrhovatelka spatřuje nezákonnost napadeného mimořádného opatření, neboť má za to, že diskriminuje neočkované osoby a upírá jim přístup k bezplatné zdravotní péči. Okruh osob, mezi kterými jsou i osoby očkované proti onemocnění covid-19, však stanovilo dotčené mimořádné opatření již s účinností od 22. 11. 2021. Pandemický zákon k napadení mimořádného opatření stanoví jednoměsíční lhůtu ode dne účinnosti napadeného mimořádného opatření a lze proto konstatovat, že z důvodů uvedených v návrhu jej navrhovatelka mohla napadnout nejpozději dne 22. 12. 2021.

[9] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením navrhovatelky, že před operací své dcery nebyla k návrhu aktivně procesně legitimována. Podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat „ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“

K otázce aktivní procesní legitimace k návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Uvedl v něm, že aktivně procesně legitimován je ten navrhovatel, který „*logicky konsekventně a myslitelně tvrdí možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.*“ Navrhovatelka ve svém návrhu uvádí, že je zdravý člověk, který není očkovan a namítá diskriminaci, neboť odpůrce napadeným mimořádným opatřením zvýhodňuje očkované osoby a zvyšuje nerovnost osob neočkovaných, kterým upírá přístup k bezplatnému testování, které je očkovaným osobám zachováno a hrazeno z veřejných zdrojů. Tato tvrzení jsou logicky konsekventní, a jelikož možnost stanoveného okruhu osob podstoupit vyšetření na onemocnění covid-19 formou PCR testu není napadeným mimořádným opatřením účelově podmíněna, má Nejvyšší správní soud rovněž za to, že namítaný zásah do práv navrhovatelky je ve smyslu citované judikatury alespoň myslitelný.

[10] Navrhovatelce tedy nic nebránilo v tom, aby svůj návrh na zrušení dotčeného mimořádného opatření podala v zákonem stanovené lhůtě, tj. do 22. 12. 2021. Jelikož jej podala až dne 14. 2. 2022, musel Nejvyšší správní soud potupovat podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a návrh jako opožděný odmítnout.

[11] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení, jestliže bylo řízení zastaveno nebo návrh odmítnut.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně dne 28. února 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu