



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatelky: **Mgr. V. Z.**, 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, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN, v rozsahu čl. I bodu 2 písm. b) a c), bodu 3 písm. b) a bodu 15,

**t a k t o :**

- I.** Návrh týkající se čl. I bodu 3 písm. b) opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN, **se odmítá.**
- II.** Návrh **se** ve zbývajících částech **z a m í t á .**
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Navrhovatelka se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 3. 1. 2022 domáhala zrušení čl. I bodu 2 písm. b) a c), bodu 3 písm. b) a c) a bodu 15 mimořádného opatření odpůrce ze dne 29. 12. 2021, čj. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN. Toto mimořádné opatření bylo vydáno k ochraně obyvatelstva před dalším rozšířením onemocnění covid-19 na základě § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném od 1. 5. 2020 (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), a § 2 odst. 2 písm. b) až e) a písm. i) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 14. 1. 2022 (dále „pandemický zákon“).

[2] Mimořádné opatření stanovilo s účinností od 3. 1. 2022 podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a venkovních prostor nebo pro účast na hromadných akcích nebo na jiných činnostech. Pro možnost využití některých služeb, vstup do provozoven či účast

na akcích bylo jednotlivými ustanoveními mj. vyžadováno naplnění podmínek dle čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Těmito podmínkami jsou a) absolvování RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem nejdéle před 72 hodinami, jde-li o i) osobu do dovršení 18 let věku, ii) osobu, která se nemůže podrobit očkování proti onemocnění covid-19 pro kontraindikaci, nebo iii) osobu tzv. rozočkovanou; b) uplynutí nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu, a to schváleným léčivým přípravkem; nebo c) prodělání laboratorně potvrzeného onemocnění covid-19, jestliže uplynula doba izolace a od prvního pozitivního testu neuplynulo více než 180 dní.

[3] Podle čl. I bodu 2 písm. b) mimořádného opatření platilo pro využívání a provoz holičství, kadeřnictví, pedikúry, manikúry, solárií, kosmetických, masérských a obdobných regeneračních nebo rekondičních služeb a živnosti, při níž je porušována integrita kůže (dále také jen „kadeřnické služby“), že se *zakazuje zákazníkovi využít uvedené služby, pokud vykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19 anebo, s výjimkou dětí do dovršení 12 let věku, nesplňuje podmínky stanovené v bodu I/15.* Podle písm. c) téhož bodu dále platilo, že se *nařizuje provozovateli u zákazníka, který musí splňovat podmínky podle bodu I/15, před zahájením poskytování služby splnění těchto podmínek kontrolovat prostřednictvím mobilní aplikace Ministerstva zdravotnictví „ČTečka“ a zákazníkovi se nařizuje mu splnění podmínek podle bodu I/15 prokázat; v případě, že zákazník splnění podmínek podle bodu I/15 neprokáže, zakazuje se provozovateli takovému zákazníkovi službu poskytnout.*

[4] Napadené mimořádné opatření bylo s účinností od 17. 1. 2022 změněno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 14. 1. 2022 čj. MZDR 1518/2022-1/MIN/KAN, a to v rozsahu čl. I bodu 10 a bodu 14. Dne 26. 1. 2022 odpůrce vydal mimořádné opatření čj. MZDR 2873/2022-1/MIN/KAN, kterým s účinností od 15. 2. 2022 změnil napadené mimořádné opatření ve znění mimořádného opatření ze dne 14. 1. 2022, a to tak, že v čl. I bodu 15 písm. b) mimořádného opatření doplnil slova „*uplynulo nejméně 14 dní od dokončeného očkovacího schématu;*“ *nabrazují slovy „od dokončení očkovacího schématu uplynulo nejméně 14 dní a v případě osoby, která dovršila 18 let věku, zároveň nejvýše 270 dní nebo byla očkována posilovací dávkou;*“. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 2. 2022, čj. 8 Ao 2/2022-53, tzv. *bezinfekčnost u stravovacích a bytovacích služeb*, který nabyl právní moci dne 2. 2. 2022, zrušil k 10. 2. 2022 napadené mimořádné opatření v části čl. I bodu 3 písm. b) v rozsudku uvedených slovech a bodu 6 písm. b) odrážky i) ve slově „*nebo*“ a odrážky ii) a písm. d). K témuž datu odpůrce následně mimořádným opatřením ze dne 9. 2. 2022, čj. MZDR 1518/2022-2/MIN/KAN, zrušil celé napadené mimořádné opatření.

## II. Obsah návrhu na zrušení mimořádného opatření

[5] Navrhovatelka ke své aktivní procesní legitimaci uvedla, že je přímo dotčena napadeným opatřením. Nebyla dosud nakažena nemocí covid-19 a není očkována z důvodu své víry. Nemá proto možnost účastnit se celé řady běžných lidských činností. Již dva roky nebyla u kadeřníka. Jeho služby však již skutečně potřebuje. Pokud se nenaočkuje, nemá možnost jak jeho služby využít. Stejně tak nemůže chodit do restaurací s přáteli a do kavárny s manželem. Stát navrhovatelku nutí k tomu, aby se naočkovala a mohla žít bez diskriminace. Navrhovatelka je buddhistka. Trvá proto na tom, že před ní musí být očkováni všichni ostatní, jež se očkovat nechat chtějí, kteří mají přednost před ní samotnou. Není také možné ověřit si informace o očkování a na základě toho se zodpovědně rozhodnout. Nemůže se proto z důvodu svého náboženského přesvědčení nechat očkovat. Je diskriminována z důvodu své víry a náboženského přesvědčení tím, že pouze očkované osoby mohou služby využívat. Mimořádné opatření je proto nezákonné, nepřiměřené a diskriminační, neboť nestavuje výjimku pro osoby, kterým v očkování brání víra. Odkázala v tomto směru na rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2020, čj. 9 As 62/2020-33.

pokračování

[6] Zakázat věřícím, kteří se nemohou očkovat, dokud nebude naočkována poslední lidská bytost, využívání základních služeb, je diskriminací z důvodu náboženského vyznání. To je v přímém rozporu s Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a se zákonem č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon). Buddhistická moudrost a základní příkaz Buddha brání navrhovatelce v tom, aby se podrobila očkování v situaci, kdy není možné si ověřit informace o očkovacích látkách. Odpůrce vydává opatření s údajným cílem omezit šíření viru. To je však jen zástěrka. Naopak jde o klamavé vynucování očkování. Naočkované osoby mohou šířit vir dál. Přesto pro ně existuje výjimka v čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Očkované osoby mají stejnou virovou nálož jako neočkovaní.

[7] Navrhovatelka k rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2021, čj. 9 Ao 28/2021-41, a k rozsudku ze dne 16. 12. 2021, čj. 9 Ao 22/2021-75, uvedla, že je rozhořčena tím, jak soudci zpochybňují učení Buddha. Je základním nepochopením buddhistické víry, že buddhista může odmítnout očkování jen proto, že je snad očkovací látka testována na zvířatech nebo že snad jehla samotná způsobuje utrpení. Navrhovatelka odkazuje na čtyři základní myšlenky buddhismu. Nelze proto hloubku její víry zpochybňovat. Svoji víru si nevymýšlí, jak se snaží soud tvrdit. Pokud někdo přijde s tím, že je buddhista jen z leknutí a nechce se nechat naočkovat, je na soudu, aby takovému jednání ochranu neposkytl. Nemůže však kvůli tomu odmítnout ochranu skutečně hlubokému náboženskému přesvědčení.

### III. Vyjádření odpůrce

[8] Odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že navrhovatelka omezuje svoji argumentaci stran aktivní procesní legitimace pouze na obecná tvrzení. Konkrétně neuvedla, zda a kdy jí byly kadeřnické a stravovací služby odepřeny. Přestože navrhovatelka napadá čl. I bod 2 písm. b) a c) a bod 3 písm. b) mimořádného opatření, z návrhu vyplývá, že brojí pouze proti tomu, jakým způsobem jsou stanoveny podmínky v čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Není proto aktivně procesně legitimována k napadení čl. I bodu 2 písm. b) a c) a bodu 3 písm. b) mimořádného opatření. Nadto navrhovatelka požaduje zrušení čl. I bodu 3 písm. c) mimořádného opatření. Tento bod má však pouze písmena a) a b). Odpůrce v této souvislosti odkázal na rozsudek sp. zn. 9 Ao 22/2021. Přestože navrhovatelka tvrdí, že jí víra přikazuje myslet na druhé a soucítit s nimi, požaduje, aby byli přednostně očkováni ostatní lidé očkovací látkou, které ona nevěří a obává se její bezpečnosti. Tvrzení navrhovatelky je účelové.

[9] Výjimka pro osoby, které se nechtějí nechat očkovat z důvodu své víry, by popírala smysl a účel mimořádného opatření. Pakliže by odpůrce tuto výjimku stanovil, byla by zneužita. Navíc by bylo její splnění nekontrolovatelné. Rozdílný přístup k neočkovaným osobám má svůj rozumný základ. Očkování vytváří v organismu očkované osoby nepříznivé podmínky pro replikaci viru. V případě, že se tato osoba nakazí, je nižší pravděpodobnost vzniku mutací, které jsou přenositelné na další osoby. Pokud se očkovaná osoba setká s nakaženým člověkem, je riziko nákazy několikanásobně nižší než u neočkovaných osob, které onemocnění neprodělaly. Současně je nižší pravděpodobnost závažného průběhu onemocnění a úmrtí. Dojde-li k nákaze očkované osoby, je tato osoba pravděpodobně méně infekční a je u ní zkrácena doba vylučování viru. Odpůrce odkázal na rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2021, čj. 2 Ao 7/2021-157, a na rozsudek sp. zn. 9 Ao 22/2021. Jejich závěry jsou příléhavé i na nyní projednávanou věc. Závěrem odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh odmítl pro nedostatek aktivní procesní legitimace, nebo aby jej případně jako nedůvodný zamítl.

## IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

### IV.1 Odpadnutí části předmětu řízení

[10] Jak již soud uvedl v bodě [4] tohoto rozsudku, Nejvyšší správní soud rozsudkem *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb* zrušil napadené mimořádné opatření mj. v části čl. I bodu 3 písm. b) ve slovech „*nebo, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nespĺňuje podmínky stanovené v bodu I/15; provozovatelům uvedených provozoven se nařizuje u osoby, která musí splňovat podmínky podle bodu I/15, splnění těchto podmínek kontrolovat prostřednictvím mobilní aplikace Ministerstva zdravotnictví „ĚTečka“ při vstupu do prostor nebo v případě, že kontrolu při vstupu neumožňují provozní podmínky provozovatele, nejpozději před poskytnutím služby; osobě se nařizuje provozovateli splnění podmínek podle bodu I/15 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/15 při vstupu neprokáže, zakazuje se provozovateli takovou osobu vpustit do prostor provozovny; pokud ke kontrole dochází před poskytnutím služby, provozovateli se zakazuje poskytnout takové osobě službu; tyto podmínky se nevztahují na provozovny stravovacích služeb, které neslouží pro veřejnost, a na prodej jídla s sebou s tím, že osobě se zakazuje takto zakoupené jídlo konzumovat ve vnitřních i vnějších prostorech provozovny“.*

[11] Nejvyšší správní soud podle § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. kdykoliv za řízení přihlíží z úřední povinnosti k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Navrhovatelka mj. navrhla zrušení čl. I bodu 3 písm. b) mimořádného opatření. Jak však vyplývá z předchozího bodu, ten byl zrušen s výjimkou věty „*zakazuje zákazníkovi vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny, pokud vykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19“*. Soud se proto dále zabýval tím, zda jsou ve věci splněny podmínky řízení, na základě kterých by mohl v řízení o této části návrhu dále pokračovat.

[12] Jednou z podmínek řízení je mj. existence předmětu řízení. Odpadnutí předmětu řízení je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro který soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud je vedeno řízení o zrušení opatření obecné povahy, pak k odpadnutí předmětu řízení může dojít tím, že správní soud v jiném řízení zruší návrhem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudem má totiž účinky *erga omnes* (vůči všem). Ačkoliv se totiž jedná o správní akt konkrétní co do předmětu, okruh jeho adresátů je vymezen obecně (rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, čj. 7 Ao 6/2010-44, č. 2464/2012, *Správa národního parku Šumava*). Chybějící předmět řízení v důsledku zrušení návrhem napadeného mimořádného opatření nebo jeho části soudem proto představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, který vede k odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 27. 4. 2021, čj. 6 Ao 10/2021-35, č. 4198/2021 Sb. NSS).

[13] Soud proto návrh v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, a to v části týkající se čl. I bodu 3 písm. b) ve slovech „*nebo, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nespĺňuje podmínky stanovené v bodu I/15; provozovatelům uvedených provozoven se nařizuje u osoby, která musí splňovat podmínky podle bodu I/15, splnění těchto podmínek kontrolovat prostřednictvím mobilní aplikace Ministerstva zdravotnictví „ĚTečka“ při vstupu do prostor nebo v případě, že kontrolu při vstupu neumožňují provozní podmínky provozovatele, nejpozději před poskytnutím služby; osobě se nařizuje provozovateli splnění podmínek podle bodu I/15 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/15 při vstupu neprokáže, zakazuje se provozovateli takovou osobu vpustit do prostor provozovny; pokud ke kontrole dochází před poskytnutím služby, provozovateli se zakazuje poskytnout takové osobě službu; tyto podmínky se nevztahují na provozovny stravovacích služeb, které neslouží pro veřejnost, a na prodej jídla s sebou s tím, že osobě se zakazuje takto zakoupené jídlo konzumovat ve vnitřních i vnějších prostorech provozovny“* mimořádného opatření. Tato část mimořádného opatření totiž již byla zrušena rozsudkem *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*.

pokračování

#### ***IV.2 Aktivní procesní legitimace navrhovatelky***

[14] Soud se dále zabýval tím, zda je navrhovatelka aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení napadených částí mimořádného opatření.

[15] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *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.*

[16] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele (tj. jemu náležející subjektivní práva) byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. 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 (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, *územní plán Vysoká nad Labem*, bod 34; ve vztahu k mimořádným opatřením viz rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS, *povinnosti pozitivně testovaných*, bod 34). 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 citované usnesení *územní plán Vysoká nad Labem*, především body 31, 36 a 41). Ve vztahu k mimořádným opatřením to především znamená, že nelze umožnit napadnout omezení adresovaná provozovatelům či organizátorům každému potenciálnímu účastníkovi (divákovi) nebo zákazníkovi. Mezi regulací činnosti organizátora (provozovatele) a právní sférou zákazníků nebo účastníků akcí či aktivit totiž přímý a nezprostředkovaný vztah bez dalšího neexistuje (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2021, čj. 8 Ao 7/2021-44, bod 25). Není-li podmínka aktivní procesní legitimace splněna, soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[17] Navrhovatelka není aktivně procesně legitimována k napadení čl. I bodu 3 písm. b) mimořádného opatření ve slovech „*zakazuje zákazníkovi vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny, pokud vykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19*“. Netvrdí totiž, jak se dotýká její právní sféry to, že je zakázáno vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny stravovacích služeb zákazníkovi, který vykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19.

[18] Pokud jde o čl. I bod 2 písm. b) a c) mimořádného opatření, z návrhu vyplývá, že navrhovatelka dovozuje svou aktivní procesní legitimaci zejména z toho, že jí jako neočkované osobě proti onemocnění covid-19, která toto onemocnění neprodělala, bylo zakázáno využívat kadeřnické služby. U kadeřníka nebyla již 2 roky a jeho služby nutně potřebuje. Z uvedeného tak vyplývá, že pravidla zakotvená v čl. I bodu 2 písm. b) a c) mimořádného opatření ve spojení s čl. I bodem 15 mimořádného opatření zakazovala navrhovatelce využít kadeřnické služby, které využít zamýšlela. Navrhovatelka tak ve vztahu k této části mimořádného opatření tvrdí konkrétní dotčení na svých subjektivních právech. Právní sféra navrhovatelky mohla být dotčena, neboť nemohla tyto služby využívat. Vzhledem k tomu, že se jedná o služby běžně využívané nejširší veřejností, neshledal soud žádný důvod, aby tímto tvrzením nevěřil. Navrhovatelka nemusela tvrdit, zda a kdy jí bylo poskytnutí těchto služeb konkrétně odepřeno, jak namítá odpůrce. Rozhodné totiž je, že tyto běžně využívané služby využít zamýšlela a mimořádné opatření ji to neumožňovalo (srov. bod 24 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích*

*služeb*). Odkaz odpůrce na bod 19 rozsudku sp. zn. 9 Ao 22/2021 není na nyní projednávanou věc přílehlavý. Navrhovatelka totiž nezahrnula čl. I bod 2 písm. b) a c) mimořádného opatření do svého návrhu pouze formálně, nýbrž vůči němu uplatnila konkrétní argumentaci. Tím se nynější návrh odlišuje od návrhu ve věci vedené pod sp. zn. 9 Ao 22/2021, ve kterém navrhovatelka navrhla zrušení celého mimořádného opatření, aniž by k těm částem opatření, které ji omezovaly jako spotřebitelku, uplatnila konkrétní argumentaci. Soud však přisvědčuje odpůrci, že navrhovatelka nemůže návrhem napadnout čl. I bod 3 písm. c) mimořádného opatření. Toto ustanovení totiž mimořádné opatření neobsahovalo. Z návrhových bodů současně nevyplývá, že by se tímto návrhem navrhovatelka domáhala přezkumu jiné části mimořádného opatření. Protože tak jde o zjevnou chybu v psaní, soud k návrhu v této části nepřihlížel.

[19] Soud nicméně podotýká, že čl. I bod 2 písm. c) mimořádného opatření obsahoval také úpravu, která ukládala povinnosti provozovatelům kadeřnických služeb. Zákazník však bez dalšího nemůže napadnout povinnosti uložené provozovateli služeb, a to z důvodu neexistence přímého a bezprostředního vztahu mezi jeho právní sférou a těmito povinnostmi (viz bod [16] tohoto rozsudku).

[20] Ustanovení čl. I bodu 2 písm. c) mimořádného opatření upravovalo následující povinnosti ve vztahu ke kadeřnickým službám. Provozovatel byl splnění podmínek podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření povinen kontrolovat u zákazníků, kteří museli podmínky splňovat, a zákazník byl povinen splnění podmínek provozovateli prokázat. Neprokázal-li je, bylo provozovateli zakázáno této osobě službu poskytnout. Z uvedeného tak vyplývá, že jednotlivá pravidla obsažená v čl. I bodu 2 písm. c) mimořádného opatření tvořila ve svém souhrnu ucelené pravidlo [kontrolovat – prokázat – (případně) službu neposkytnout]. Povinnosti provozovatele pak tvořily část tohoto pravidla [kontrolovat – (případně) službu neposkytnout]. Pakliže by soud přezkoumal pouze pravidla týkající se zákazníků (prokázat), pak by osamocené povinnosti provozovatele postrádaly v dané části mimořádného opatření smysl (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2021, čj. 9 Ao 20/2021-59, bod 23, a rozsudek *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, bod 27). A to jak z hlediska gramatického (po vypuštění by nebylo zřejmé, koho měl provozovatel kontrolovat), tak i z hlediska systematiky daného ustanovení. Povinnosti provozovatele totiž byly zjevně navázány na primární povinnosti zákazníka. Za této situace proto soud přezkoumal čl. I bod 2 písm. c) mimořádného opatření jako celek. K tomu nicméně podotýká, že důvodné mohou být jen ty námitky, které se týkají práv navrhovatelky.

[21] Pokud jde o čl. I bod 15 mimořádného opatření, navrhovatelka namítá, že byla diskriminována z důvodu své buddhistické víry a náboženského přesvědčení tím, že v této části mimořádného opatření nebyla stanovena žádná výjimka z podmínky podstoupení očkování pro přístup ke službám. Protože navrhovatelka tvrdí, že patřila do skupiny osob, která měla být opatřením diskriminována, je k podání návrhu na zrušení tohoto bodu rovněž legitimována (srov. bod 25 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2021, čj. 6 Ao 21/2021-23, *uznávání protilátek I*, bod 9, nebo ze dne 2. 9. 2021, čj. 9 Ao 13/2021-36, *uznávání protilátek II*, bod 9).

[22] Z výše uvedeného tak plyne, že navrhovatelka má aktivní procesní legitimaci k napadení čl. I bodu 2 písm. b) a c) a bodu 15 mimořádného opatření. V části týkající se čl. I bodu 3 písm. b) ve slovech „*zákazuje zákazníkovi vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny, pokud vykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19*“ mimořádného opatření je namístě návrh odmítnout jako podaný osobou zjevně neoprávněnou v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[23] Nejvyšší správní soud následně posoudil návrh v rozsahu, ve kterém je navrhovatelka aktivně procesně legitimována, a dospěl k závěru, že není důvodný.

pokračování

### *IV.3 K namítané diskriminaci*

[24] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s., ve znění od 1. 1. 2012, platí, že *při rozhodování* (o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – pozn. NSS) *je soud vázán rozsahem a důvody návrhu*. Vedle námitek uplatněných v návrhu se soud musí z úřední povinnosti zabývat případným nedostatkem pravomoci odpůrce vydat opatření obecné povahy nebo překročením jeho působnosti (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, *územní plán Moravany*, bod 28). Soud neshledal, že by napadené mimořádné opatření takovými vadami nad rámec návrhových bodů trpělo. Soud ho proto přezkoumal pouze z důvodů uvedených v návrhových bodech (viz níže).

[25] Navrhovatelka namítá, že ji napadené mimořádné opatření diskriminuje jako buddhistku tím, že nemůže využívat kadeřnické služby. Naočkovat se proti onemocnění covid-19 nemůže pro své náboženské přesvědčení.

[26] Podle čl. 3 odst. 1 Listiny se základní práva a svobody *zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení*.

[27] Podle čl. 16 odst. 1 Listiny *každý má právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, boboslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu*.

[28] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda nebyla navrhovatelka jako osoba buddhistické víry napadeným mimořádným opatřením přímo diskriminována ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny. Tak by tomu bylo v případě, pakliže by v důsledku mimořádného opatření nemohla uplatňovat právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru podle čl. 16 odst. 1 Listiny, a to ve vztahu k otázce, zda podstoupit očkování proti onemocnění covid-19 či nikoliv. Navrhovatelka v této souvislosti totiž namítá, že ji stát mimořádným opatřením nutí k tomu, aby se naočkovat nechala, pokud chce služby regulované mimořádným opatřením využívat.

[29] V této souvislosti soud však podotýká, že napadeným mimořádným opatřením nebyla uložena povinnost k očkování proti onemocnění covid-19, nýbrž jím bylo stanoveno, za jakých podmínek lze využívat služby a provádět činnosti regulované mimořádným opatřením. V době jeho vydání byla očkovací povinnost stanovena pouze určitým skupinám osob vyhláškou č. 466/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů. Tato vyhláška však není předmětem přezkumu v nyní projednávané věci a ani s ní jinak nesouvisí. Z odůvodnění mimořádného opatření současně nevyplývá, že by jeho cílem mělo být nepřímé donucení neočkovaných osob k očkování stanovením určitých zákazů a omezení (srov. bod 84 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*). V době vydání napadeného mimořádného opatření bylo proto na volbě navrhovatelky, zda se nechá očkovat či nikoliv. Pakliže měla za to, že by bylo v rozporu s její buddhistickou vírou, jestliže by se nechala proti onemocnění covid-19 naočkovat, bylo zcela na její svobodné úvaze, že se naočkovat nenechala. V takovém případě však nebylo napadeným mimořádným opatřením přímo zasaženo do jejího ústavně zaručeného práva svobodně projevovat své náboženství nebo víru zakotveného v čl. 16 odst. 1 Listiny. Naopak výkon tohoto práva jí byl v době vydání napadeného mimořádného opatření ve vztahu k otázce, zda podstoupit očkování, umožněn.

[30] Z mimořádného opatření rovněž nevyplývá, že by jím byly osoby buddhistické víry jakkoliv omezovány v právu svobodně projevovat svoji víru nebo náboženské přesvědčení, nebo že by jim v důsledku uplatňování této víry byla upřena jiná základní práva a svobody. Nejvyšší správní soud proto dospěl k dílčímu závěru, že navrhovatelka není mimořádným opatřením přímo diskriminována v důsledku její buddhistické víry ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny.

[31] Pokud jde o nepřímou diskriminaci (viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 9/15, bod 69), navrhovatelka netvrdí, že by skutečným cílem čl. I bodu 15 mimořádného opatření bylo znevýhodnění osob buddhistické víry. Bez konkrétních a doložených tvrzení navrhovatelky stran nepřímé diskriminace se však soud nemůže blíže zabývat tím, zda čl. I bod 15 mimořádného opatření dopadal silněji na osoby buddhistické víry než na jiné osoby, které rovněž nemohly kadeřnické služby využívat (srov. bod 70 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/15).

[32] Jelikož soud neshledal čl. I bod 15 mimořádného opatření za rozporný s čl. 3 odst. 1 Listiny pro přímou nebo nepřímou diskriminaci navrhovatelky, zabýval se dále tím, zda toto ustanovení není v rozporu s čl. 1 větou první Listiny, podle které *lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech*. Navrhovatelka totiž namítá, že je nezákonné, neboť neobsahuje výjimku z povinnosti prokázat tzv. bezinfekčnost pro osoby, které se nechtějí nechat naočkovat z důvodu své víry nebo náboženského přesvědčení. Nezákonnost čl. I bodu 15 mimořádného opatření tedy spatřuje v tom, že určitou oblast neupravuje.

[33] V podobné situaci Nejvyšší správní soud v rozsudku *uznávání protilátek I*, bod 16, dovedil, 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 bromadných akcích nebo naopak nějakou výjimku z takové podmínky, tedy může zakládat nezákonnost této části mimořádného opatření“. Dospěje-li proto soud k závěru, že určitá úprava v mimořádném opatření chybí, což je důvodem jeho rozporu se zákonem, tuto část mimořádného opatření pro nezákonnost zruší. Tento závěr Nejvyšší správní soud nicméně nespojil s nepřítomností jakékoli myslitelné úpravy v mimořádném opatření. Učinil jej v návaznosti na požadavky plynoucí z čl. 1 věty první Listiny. Jedná se o princip rovnosti, jejímž 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 (bod 18 rozsudku *uznávání protilátek I* a bod 26 rozsudku sp. zn. 9 Ao 28/2021).

[34] Při posouzení, zda čl. I bodu 15 mimořádného opatření nezakládá v rozporu s čl. 1 Listiny nerovné podmínky pro osoby, které nemohou prokázat svoji tzv. bezinfekčnost z důvodu, že jim v očkování proti onemocnění covid-19 brání jejich víra nebo náboženské přesvědčení, je třeba zkoumat „(1) zda jde o různé subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, (2) zda je s nimi zacházeno rozdílným způsobem, (3) zda je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci nebo skupině k tíži a (4) zda takové zacházení není projevem libovůle, tedy zda má legitimní cíl a napadená zákonná ustanovení jsou s to jej dosáhnout“ (náleží Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17). Pro posouzení dané otázky je dále významné, že „*uvažovat v kategorii rovnosti lze pouze v relaci mezi nejméně dvěma subjekty ve stejném, resp. srovnatelném postavení (...). Zatímco zpravidla není těžké stanovit, zda právní úprava zachází se dvěma situacemi rozdílně nebo stejně, zcela klíčovým krokem pro aplikaci všeobecné zásady rovnosti je stanovit, zda dvě situace, s nimiž právo zachází odlišně, jsou vskutku srovnatelné, tedy zda jsou relevantně podobné*“ (náleží Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03, či ze dne 20. 11. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 50/06). Uvedené posouzení se musí podle citované judikatury Ústavního soudu dále opírat o kritérium relevance, přičemž to v sobě zahrnuje hodnotový úsudek, který předpokládá pochopení smyslu a účelu přezkoumávané úpravy. Jinak řečeno, pro účely nyní projednávané věci jde v návaznosti na výše uvedené o posouzení toho,



pokračování

zda se z hlediska regulace napadeného mimořádného opatření jedná v případě níže vymezených skupin osob o postavení srovnatelné, či nikoliv. Pokud by se totiž jednalo o nestejně zacházení s nestejnými skupinami osob, nemohla by být námitka diskriminace důvodná.

[35] Navrhovatelka v této souvislosti namítá, že očkovaní mohou vir šířit a že mají stejnou virovou nálož jako neočkovaní. Není proto podle ní zřejmé, proč nebylo umožněno navštěvovat kadeřnické služby osobám, které se nenechaly naočkovat z důvodu svého náboženského přesvědčení, přestože očkované osoby, které nejsou bezinfekční, tyto služby využívat mohly. Navrhovatelka tak zjevně považuje postavení neočkovaných osob buddhistické víry za srovnatelné s osobami očkovanými.

[36] Nejvyšší správní soud již v rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, dospěl k závěru, že se neočkované osoby bez prodělaného onemocnění nenacházejí ve srovnatelném postavení s očkovanými osobami. Konkrétně v bodě 78 zmíněného rozsudku uvedl, že „[o]becně tedy bylo možné uvažovat o srovnatelném postavení osob, které by se prokázaly PCR testem. Neočkované osoby bez prodělaného onemocnění se však i v případě podrobení se PCR testu ve srovnatelném postavení nenacházejí. Je tomu tak z důvodu zvýšené pravděpodobnosti nákazy při styku s infekční osobou, možného závažnějšího průběhu onemocnění a zvýšené nakažlivosti pro své okolí. Z těchto důvodů jim není umožněno provádět činnosti a využívat služby, které jsou mimořádným opatřením regulovány. S ohledem na cíl mimořádného opatření totiž představují pro boj s epidemií a jejími následky zvýšené riziko, a to zejména pro zdravotní systém. Jestliže se neočkované osoby ve srovnatelném postavení nenacházejí, nejsou diskriminovány tím, že jim čl. I bodu 15 mimořádného opatření neumožňuje prokázat *tzv. bezinfekčnost prostřednictvím negativního výsledku PCR testu, a tedy provádět činnosti a využívat služby regulované mimořádným opatřením.*“

[37] Tyto závěry jsou plně přenositelné i na nyní projednávanou věc. Navrhovatelka totiž netvrdí, že by se neočkované osoby buddhistické víry nacházely v jiném postavení, než osoby, které se nenechaly naočkovat z jakéhokoli jiného důvodu. Rovněž tyto osoby nemohly využívat služby regulované mimořádným opatřením stejně jako navrhovatelka. Rozhodné proto je, zda obecně neočkované osoby, které nemoc neprodělaly, nejsou čl. I bodu 15 mimořádného opatření diskriminovány tím, že nemohly kadeřnické služby využívat.

[38] Navrhovatelka nevyvrátila odborné důvody, pro které odpůrce stanovil pravidla prokázání bezinfekčnosti podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Toliko uvedla, že také očkované osoby nemoc šíří a že mají stejnou virovou nálož jako neočkovaní. Z odůvodnění mimořádného opatření však vyplývá, že očkované osoby byly favorizovány ve vztahu k možnosti prokázat tzv. bezinfekčnost podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření z důvodu, že se méně pravděpodobně nakazí při styku s infekční osobou a že jim v případě nákazy nehrozí závažný průběh onemocnění a případné úmrtí. Nepředstavují proto z hlediska dosažení cíle sledovaného mimořádným opatřením, kterým je zejména ochrana systému zdravotní péče před přetížením (viz bod 84 a 85 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*), takové riziko jako neočkované osoby. V této souvislosti soud nepřihlédl k navrhovatelkou doloženému dříve vyslovenému přání podle § 36 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), podle kterého si nepřejí být hospitalizována v souvislosti s onemocněním covid-19. Zejména svou zmínku nijak výslovně nespojovala se svou návrhovou argumentací, ale pouze s poukazem na to, že se jako buddhistka nebojí smrti. Soud tedy tento argument primárně považoval za jeden z důkazů hloubky jejího náboženského přesvědčení. I pokud by uvedené navrhovatelka chtěla doložit k tomu, že ona zátěží pro zdravotní systém nebude, ani pak by dříve vyslovené přání nebylo relevantní. Dříve vyslovené přání by totiž navrhovatelka mohla, pokud toho bude schopna, kdykoliv odvolat, pakliže by změnila na tuto otázku názor (viz zejména § 36 odst. 2 větu první *in fine* zákona

o zdravotních službách<sup>1</sup> a analogicky § 34 odst. 4 téhož zákona). Není proto vyloučeno, že by v případě závažného průběhu onemocnění byla hospitalizovaná. Navíc nutně nemusí zdravotní systém zatížit pouze hospitalizací, ale i jinou časově či finančně nákladnou péčí, například v souvislosti s dlouhodobými následky prodělání onemocnění covid-19. Dříve vyslovené přání navrhovatelky tak nemá vliv na to, že by jako neočkovaná osoba mohla v případě nákazy přispět k přetížení zdravotního systému.

[39] Nadto odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření nevyšel z předpokladu, že by očkování bránilo úplnému přenosu infekce na jinou osobu, jak by mohlo vyplývat z tvrzení navrhovatelky. Naopak uvedl, že očkování může mít vliv na další šíření onemocnění (viz strana 22 odůvodnění mimořádného opatření). Rozhodné v souvislosti s tvrzeními navrhovatelky a k nim se pojícími důkazy je, že navrhovatelka nijak nevyvrátila stěžejní odborné předpoklady odpůrce, pro které se neočkované osoby nenacházejí ve srovnatelném postavení s osobami očkovány. Tj. zvýšená pravděpodobnost nákazy při styku s infekční osobou a riziko závažnějšího průběhu onemocnění. I kdyby proto navrhovatelka prokázala, že očkované osoby šíří onemocnění covid-19 obdobně jako osoby neočkované, tak by i nadále mimořádné opatření obstálo. Zacházelo totiž odlišně s různými skupinami osob, které se nenacházely ve srovnatelném postavení z hlediska cíle sledovaného mimořádným opatřením (viz bod [38] tohoto rozsudku). Soud proto pro nadbytečnost neprovedl k důkazu navrhovatelkou doložené články z informačních webů, které se týkaly šíření onemocnění covid-19 očkovány osobami. K tomu lze poznamenat, že je sporné, zda by navrhované články, které měly formu článků pro neodbornou veřejnost, byly vůbec způsobilé zvrátit odborné studie, ze kterých vycházel odpůrce.

[40] Z výše uvedeného tak vyplývá, že neočkovaným osobám, které nemoc neprodělaly, nebylo umožněno využívat kadeřnické služby z odborných, medicínských důvodů. Ty se týkají všech neočkovaných osob bez ohledu na jejich víru, náboženské přesvědčení nebo světonázor. Tyto stěžejní odborné předpoklady, z nichž odpůrce vyšel v odůvodnění mimořádného opatření, navrhovatelka relevantně nezpochybnila. Platí proto i nadále závěr rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, dle kterého nejsou neočkované osoby, které onemocnění covid-19 neprodělaly, ve srovnatelném postavení s osobami očkovány.

[41] Nenachází-li se tak neočkované osoby buddhistické víry ve srovnatelném postavení s osobami očkovány, nejsou diskriminovány ve smyslu čl. 1 věty první Listiny tím, že nemohou kadeřnické služby využívat. Soud se proto nezabýval dalšími kroky testu diskriminace (viz bod [34] tohoto rozsudku). Mimořádné opatření tak nebylo nezákonné tím, že neobsahovalo výjimku z povinnosti prokázat tzv. bezinfekčnost podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření pro osoby, kterým v podstoupení očkování bránila jejich víra nebo náboženské přesvědčení (viz bod [33] tohoto rozsudku).

[42] V této souvislosti nelze ztrácet ze zřetele, že předmětem přezkumu v nyní projednávané věci je opatření obecné povahy jako správní akt smíšené povahy, tj. akt konkrétní co do předmětu, avšak s obecně vymezeným okruhem jeho adresátů (viz bod [12] tohoto rozsudku). Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu stran výhrady víry či svědomí k povinnému očkování se však týkala správních rozhodnutí o přestupku za nepodstoupení očkování (např. nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 449/06, nebo ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1253/14) nebo o nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání v mateřské škole (např. usnesení Ústavního soudu ze dne

<sup>1</sup> *Poskytovatel bude brát zřetel na dříve vyslovené přání pacienta, má-li ho k dispozici, a to za podmínky, že v době poskytování zdravotních služeb nastala předvídatelná situace, k níž se dříve vyslovené přání vztahuje, a pacient je v takovém zdravotním stavu, kdy není schopen vyslovit nový souhlas nebo nesouhlas.*

pokračování

19. 12. 2017, sp. zn. II. ÚS 3257/17, nebo navrhovatelkou citovaný rozsudek NSS sp. zn. 9 As 62/2020). Ve správním řízení má správní orgán prostor k námitce účastníka řízení zohlednit výhradu víry či svědomí konkrétní osoby a poměřit ji se zájmem státu na ochraně veřejného zdraví, neboť výsledkem řízení je správní rozhodnutí jako individuální správní akt týkající se konkrétního adresáta. Výhradu víry nebo svědomí správní orgán posuzuje vždy individuálně, neboť se jedná o výjimku z jinak obecně platného pravidla. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 62/2020, bod 29, „*tvrzení zakládající takovou ústavně garantovanou výjimku založenou na sekulární či náboženské výhradě svědomí musí být mimořádně závažná, vztahující se ke danému jedinci, dostatečně určitá a prokázaná. Jinými slovy musí se jednat o natolik silné argumenty, na základě nichž by aplikace § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví byla v daném případě zjevně protiústavní. Příliš široký výklad a aplikace práva projevovat své náboženské vyznání nebo uplatňovat sekulární výhradu svědomí, by mohly vést ke rozkladu systému povinného očkování a v důsledku toho být brožbou pro zdraví zejména těch dětí a dospělých, kteří se ze zdravotních důvodů nemohou prostřednictvím vakcinace proti daným onemocněním bránit (srov. bod 98 a 99 plenárního nálezu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14).*“

[43] Byť by teoreticky případné porušení čl. 1 věty první Listiny (viz bod [33] tohoto rozsudku) pro chybějící výjimku z povinnosti prokázat tzv. bezinfekčnost mohlo vést ke zrušení mimořádného opatření nebo k deklarování jeho nezákonnosti soudem, nemohl by soud individuální výhradu víry nebo svědomí zohlednit. Účinky rozhodnutí soudu totiž nastávají *erga omnes*, tj. vůči všem adresátům mimořádného opatření (rozsudek *Správa národního parku Šumava* nebo usnesení NSS ze dne 11. 6. 2021, čj. 8 Ao 9/2021-43, č. 4220/2021 Sb. NSS). Důvodem zrušení nebo deklarace nezákonnosti by tak nebyla tvrzená výhrada svědomí, nýbrž chybějící výjimka v mimořádném opatření. Soud by totiž nemohl zavázat odpůrce k tomu, aby zohlednil při vydání nového mimořádného opatření výhradu víry nebo svědomí konkrétního navrhovatele. Individuální výhrada víry nebo svědomí by proto mohla být zohledněna pouze v rámci správního řízení o přestupku za nedodržení mimořádného opatření podle § 11 pandemického zákona.

[44] Soud se pro nadbytečnost nezabýval výtkami, které navrhovatelka vznáší k odůvodnění rozsudků sp. zn. 9 Ao 22/2021 a sp. zn. 9 Ao 28/2022. Nyní napadené mimořádné opatření totiž na rozdíl od mimořádného opatření přezkoumávaného v těchto rozsudcích neumožňovalo neočkovaným osobám, které onemocnění covid-19 neprodělaly, prokázat svoji tzv. bezinfekčnost negativním výsledkem PCR nebo antigenního testu (viz bod [2] tohoto rozsudku). Neočkované osoby starší 18 let, které neměly kontraindikaci proti očkování a které onemocnění neprodělaly v poslední době, proto fakticky nemohly kadeřnické služby využít. Závěry těchto rozsudků stran namítané diskriminace tak bez dalšího nelze na nyní projednávanou věc použít.

#### **IV.4 Přiměřenost čl. I bodu 15 mimořádného opatření**

[45] Navrhovatelka dále namítá, že je napadené mimořádné opatření nepřiměřené tím, že neobsahuje výjimku z povinnosti prokázat tzv. bezinfekčnost pro osoby, které se nechťejí nechat naočkovat proti onemocnění covid-19 z důvodu své víry nebo náboženského přesvědčení.

[46] Soud se otázkou přiměřenosti napadeného mimořádného opatření podrobně zabýval již v části IV. 5 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, na kterou v podrobnostech odkazuje. V tomto rozsudku shrnul, že cílem mimořádného opatření bylo „*aby došlo ke zmenšení rizika přenosu onemocnění mezi jedinci a ke snížení rizika dalšího zhoršení epidemické situace v celé populaci tak, aby se předešlo zablčení a zbrocení zdravotního systému. Cílem mimořádného opatření současně byla snaha reagovat na nastupující vlnu varianty omikron ve spojení s probíhajícím přenosem varianty delta. Jelikož dosavadní důkazy podle odpůrce naznačují sníženou účinnost očkování proti nákaže variantou omikron, bylo přistoupeno k podávání tzv. posilujících dávek. [...] Odpůrce v této souvislosti vzal v úvahu skutečnost, že osoby*

*neočkované bez imunity získané prodělanou nemocí mohou být onemocněním covid-19 více postiženy na zdraví, a představují tak pro zdravotní systém větší hrozbu. Omikron zároveň představuje hrozbu, že dojde k nakažení velkého množství osob, a tedy i velké části neočkovaných. Odpůrcem tvrzeným cílem napadeného mimořádného opatření proto je jak ochrana nejvíce zranitelných osob, tak ale zejména zdravotního systému jako celku.“ Tento cíl shledal soud za legitimní (viz bod 85 rozsudku tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb).*

[47] Navrhovatelka relevantně nezpochybnila tvrzení odpůrce, že se neočkované osoby snáze nakazí při styku s infekční osobou a že mohou mít závažnější průběh onemocnění. Platí proto i nadále závěry rozsudku tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb, ve kterém soud v bodě 86 uvedl, že „[z]amezení kontaktu těchto osob na místech a v situacích, kde je objektivně vyšší míra rizika přenosu viru, proto přispívá jednak k tomu, aby se zmenšilo riziko přenosu onemocnění v populaci, jednak k tomu, aby se tyto osoby nenakazily. Tím je zprostředkovaně chráněn zdravotní systém, který bude v případě úspěšného omezení šíření viru v rizikové populaci zatížen menším množstvím případů závažného průběhu onemocnění. Omezení této skupiny osob tím, že nemohou podle čl. I bodu 15 mimořádného opatření žádným způsobem prokázat svoji tzv. bezinfekčnost, je proto nástrojem způsobitelným k dosažení cíle sledovaného mimořádným opatřením.“ Na tomto závěru nemění nic skutečnost, že i osoby očkované mohou onemocnění šířit dál. Rozhodné totiž je, že jsou tyto osoby v případě nákazy chráněny před závažným průběhem onemocnění. Představují proto pro zdravotní systém z hlediska zahlcení daleko menší nebezpečí než osoby neočkované.

[48] Pokud jde o otázku, zda neexistují jiné nástroje, které do práv neočkovaných osob zasahují méně intenzivně a legitimního cíle dosahují se srovnatelným účinkem, soud v rozsudku tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb, bod 88, dospěl k závěru, že tímto nástrojem není prokazování se negativním výsledkem PCR testu. V nyní projednávané věci navrhovatelka nezmiňuje žádný jiný srovnatelný nástroj. Soud se proto nad rámec návrhu jinými možnými nástroji nezabýval (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Pro účely dosažení sledovaného cíle se tak i nadále jeví omezení neočkovaných osob z určitých oblastí života jako potřebné, respektive navrhovatelka tuto potřebnost relevantním způsobem nevyvrátila.

[49] Navrhovatelka nijak nezpochybnila, že očkování představuje účinný nástroj z hlediska ochrany před závažným průběhem onemocnění a případným úmrtím. Tím očkování přispívá sekundárně k ochraně zdravotního systému před přetížením. Platí proto i nadále závěry rozsudku tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb, ve kterém soud v bodě 89 uvedl, že „[j]e proto logické, že odpůrce při zvažování toho, zda uzavřít provozovny nebo úplně znemožnit poskytování služeb, nebo zda omezit z jejich využívání pouze rizikové osoby, přistoupil na variantu, která má nižší ekonomické a společenské dopady a která je současně schopná ochránit systém zdravotní péče. Zvolil tedy omezení pouze těch osob, které pro chybějící očkování nebo imunitu z prodělané nemoci představují největší riziko, včetně toho, že vypustil nejméně ohroženou skupinu dětí do 12 let. Tento postup se soudu jeví v rovině obecnosti námitek navrhovatelky jako přiměřený za situace masivního šíření viru v populaci a souběhu dvou jeho variant. Již v době přijímání mimořádného opatření byly denní počty nakažených značně vysoké. K datu 19. 12. 2021 byl sedmidenní klouzačný průměr okolo 9 000 případů (viz strana 12 odůvodnění mimořádného opatření). Současně odpůrce předpokládal, že kvůli variantě omikron, která se stane dominantní v ledu 2022, nové případy nákazy rapidně porostou, přičemž nebyly jednoznačné informace o závažnosti této varianty. Předpoklad masivních nárůstů se ostatně potvrdil. Zároveň odpůrce ponechal u méně zranitelné skupiny dětí mezi 12 a 18 rokem možnost prokázání tzv. bezinfekčnosti i testem. Soud proto považuje s ohledem na tyto okolnosti za ještě přiměřené, že došlo oproti dřívějšímu stavu ke zprůšnění podmínek, za kterých je možné využívat některé služby a účastnit se některých akcí. Jestliže totiž existuje podle odpůrce relativně účinná ochrana proti těžkému průběhu onemocnění (byť není vyloučeno, že se jím člověk i přes očkování nakaží), není důvod k úplnému zavření provozoven a služeb, tak jak tomu bylo např. na jaře 2021. Naopak je namísto regulaci směřovat vůči těm osobám, které mohou být tímto onemocněním nejvíce ohroženy a mohou tak následně ohrozit zdravotní systém. Jednak tím dochází

pokračování

*ke minimalizaci zásahu do práv a právem chráněných zájmů provozovatelů podniků a služeb, jednak je tím dosaženo ochrany zdraví neočkovaných osob a fungování zdravotního systému jako celku.“*

[50] V této souvislosti soud podotýká, že i kdyby navrhovatelce v podstoupení dobrovolného očkování opravdu bránila její buddhistická víra, byla napadeným mimořádným opatřením omezena toliko ve využívání zbytných služeb (srov. bod 90 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*). Vyloučení z využívání kadeřnických a stravovacích služeb sice může pro navrhovatelku představovat citelnou újmu, nepředstavuje však natolik intenzivní zásah, jako kdyby nemohla využívat služby nezbytné pro fungování na základní životní úrovni (např. nákup potravin). Jak již soud uvedl v bodě 90 rozsudku *tzv. bezinfekčnost u stravovacích a ubytovacích služeb*, „[t]yto služby jsou navíc rizikové z pohledu epidemie, neboť při jejich využívání zpravidla nelze používat ochranné prostředky k zamezení šíření nákazy (např. respirátor), a současně jsou spojeny se setkáváním různých skupin osob (viz strana 17 odůvodnění mimořádného opatření). Méně epidemicky závažné činnosti nejsou podmínkami čl. I bodu 15 mimořádného opatření podmíněny [např. skupinové prohlídky galerií do 20 osob podle čl. 1 bodu 11 písm. b) mimořádného opatření, u kterých lze po celou dobu mít nasazený respirátor].“ Mimořádné opatření je proto přiměřené rovněž z tohoto úhlu pohledu, přestože neobsahuje výjimku pro osoby, které se nechtějí nechat naočkovat z důvodu své víry nebo náboženského přesvědčení. Reguluje totiž přístup těchto osob ke službám v rozsahu nezbytném pro dosažení sledovaného cíle. Zásah do práv a právem chráněných zájmů navrhovatelky je proto přiměřený.

[51] Tvrdí-li navrhovatelka, že v souladu se svou budhistickou vírou myslí v první řadě vždy na druhé a že vždy jedná tak, aby z jejího jednání měl prospěch co největší počet bytostí, pak s ohledem na její buddhistickou víru je omezení ve využívání zbytných služeb nepodstatné ve vztahu k prospěchu osob, kterým by v důsledku neregulovaného šíření epidemie onemocnění covid-19 hrozila vážná újma na zdraví. Jsou-li proto tvrzení navrhovatelky o její víře pravdivé, pak v zájmu prospěchu druhých jistě po dobu platnosti mimořádného opatření nemohla vnímat mírné nepohodlí spočívající v tom, že nějaký čas nebyla u kadeřníka, jako výrazně omezující. Ačkoliv si je soud vědom, že navrhovatelka mohla nemožnost profesionální úpravy svého účesu pociťovat jako závažný zásah do svých práv, je přesvědčen, že pokud se díky své víře nebojí ani smrti, byla schopna se i s tímto zásahem vyrovnat.

[52] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ani na základě nyní projednávaného návrhu neshledal nezákonnost čl. I bodu 15 mimořádného opatření. Citované ustanovení osoby neočkované bez prodělané nemoci nediskriminuje (bez ohledu na to, z jakého důvodu se nenechaly naočkovat), neboť navrhovatelka relevantně nezpochybnila stěžejní východiska odpůrce, podle nichž se nenacházejí ve srovnatelném postavení jako osoby očkované. Zároveň bylo ve vztahu k těmto osobám přiměřené s ohledem na aktuální epidemickou situaci a míru zásahu do jejich práv.

## V. Závěr a náklady řízení

[53] Nejvyšší správní soud odmítl návrh v části týkající se čl. I bodu 3 písm. b) ve slovech „nebo, s výjimkou dítěte do dovršení 12 let věku, nesplňuje podmínky stanovené v bodu I/15; provozovatelům uvedených provozoven se nařizuje u osoby, která musí splňovat podmínky podle bodu I/15, splnění těchto podmínek kontrolovat prostřednictvím mobilní aplikace Ministerstva zdravotnictví „čTečka“ při vstupu do prostor nebo v případě, že kontrolu při vstupu neumožňují provozní podmínky provozovatele, nejpozději před poskytnutím služby; osobě se nařizuje provozovateli splnění podmínek podle bodu I/15 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/15 při vstupu neprokáže, zakazuje se provozovateli takovou osobu vpustit do prostor provozovny; pokud ke kontrole dochází před poskytnutím služby, provozovateli se zakazuje poskytnout takové osobě službu; tyto podmínky se nevztahují na provozovny stravovacích služeb, které neslouží pro veřejnost,

*a na prodej jídla s sebou s tím, že osobě se zakazuje takto zakoupené jídlo konzumovat ve vnitřních i vnějších prostorech provozovny“* mimořádného opatření pro odpadnutí předmětu řízení. V části týkající se čl. I bodu 3 písm. b) ve slovech „zakazuje zákazníkovi vstoupit do vnitřních a vnějších prostor provozovny, pokud vykazuje klinické příznaky onemocnění covid-19“ mimořádného opatření pak soud návrh podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl, neboť byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Ve zbývající části návrh zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.), neboť jej neshledal s ohledem na výše uvedené důvodným.

[54] O věci samé rozhodl soud bez jednání postupem podle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť navrhovatelka i odpůrce s tímto postupem souhlasili, resp. navrhovatelka ve stanovené lhůtě nevyjádřila nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. 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.

[55] Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. *žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.*

[56] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. *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.*

[57] Ve vztahu k části, v níž byl návrh odmítnut, proto nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Ve zbývající části rozhodl Nejvyšší správní soud o náhradě nákladů řízení podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Odpůrce měl ve věci plný úspěch, neboť ten se posuzuje podle osudu napadeného opatření obecné povahy (jeho části). Navrhovatelka nebyla ve věci úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (ani žádné nepožadoval).

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

V Brně 1. dubna 2022

Petr Mikeš  
předseda senátu