



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně Mgr. Evy Šonkové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatelů: **a) Interhotel Olympik, a.s.**, se sídlem Sokolovská 615/138, Praha 8, **b) Brýdl, s.r.o.**, se sídlem Krátká 193, Lanškroun a **c) Hotel Chvalská Tvrz s.r.o.**, Na Chvalské tvrzi 858/11, Praha 9, všichni zastoupeni Mgr. Martinem Holubem, se sídlem Kaprova 40/12, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy odpůrce ze dne 3. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-8/MIN/KAN, v čl. I bodech 2 a 6,

**t a k t o :**

- I. Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN, ve znění opatření obecné povahy odpůrce ze dne 3. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-8/MIN/KAN, **bylo v čl. I bodech 2 a 6 v r o z p o r u** se zákonem.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši **45.274 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Martina Holuba, advokáta.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení případu

[1] Navrhovatelé se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 4. 5. 2021 domáhali zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 29. 4. 2021, č. j. **MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN**, ve znění opatření ze dne 3. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-8/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření odpůrce“), v čl. I bodech 2 a 6. Navrhovatel b) pouze v části čl. I bodu 6 mimořádného opatření odpůrce.

[2] Tímto ustanovením napadeného opatření odpůrce nařídil podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů („zákon o ochraně veřejného zdraví“), a podle § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) zákona č. 94/2021 Sb. o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů („pandemický zákon“), omezení činností provozovny

stravovacích služeb (čl. I. bodu 2 napadeného opatření) a omezení poskytování krátkodobých a rekreačních ubytovacích služeb (čl. I. bodu 6 napadeného opatření).

[3] Mimořádné opatření č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN odpůrce vydal dne 29. 4. 2021, s účinností ode dne 3. 5. 2021 od 00:00 hod. do odvolání. Mimořádným opatřením č. j. MZDR 14601/2021-8/MIN/KAN došlo ke změně výše označeného mimořádného opatření ze dne 29. 4. 2021 s účinností od 4. 5. 2021 od 00:00 hod. Mimořádné opatření odpůrce s účinností ode dne 10. 5. 2021 od 00:00 hod. odpůrce zrušil svým mimořádným opatřením ze dne 5. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-9/MIN/KAN (omezení činností provozovny stravovacích služeb a omezení poskytování krátkodobých a rekreačních ubytovacích služeb nově upravil v čl. I bodech 1 a 5 opatření ze dne 5. 5. 2021).

[4] V reakci na zrušení mimořádného opatření navrhovatelé upravili petit návrhu tak, že požadují, aby Nejvyšší správní soud v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona určil, že mimořádné opatření odpůrce bylo v čl. I bodech 2 a 6 v rozporu se zákonem.

## II. Návrh, vyjádření odpůrce a replika navrhovatelů

### II.1 Návrh

[5] Před podáním samotného návrhu navrhovatelé prostřednictvím Asociace hotelů a restaurací České republiky z.s. zaslali odpůrci výzvu k nápravě závadného stavu, která však ze strany odpůrce zůstala bez jakékoliv odezvy; podání návrhu proto navrhovatelé považují za nezbytné.

[6] Navrhovatelé se předně, jakožto provozovatelé hotelů (všichni) a restaurací [navrhovatelé a) a c)], považují za aktivně legitimované k podání návrhu.

[7] Opatření formulovaná v mimořádném opatření odpůrce fakticky představují zákaz, nikoliv toliko omezení činnosti navrhovatelů. Zákaz vstupu veřejnosti do stravovacích zařízení považují za obcházení zákona s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021 - 44. Omezení činnosti provozoven stravovacích a ubytovacích služeb (či uzavření těchto provozoven) nelze dle § 69 odst. 1 písm. b) pandemického zákona nařídit. Veškerou veřejnost totiž nelze považovat za fyzické osoby podezřelé z nákazy. Aktuálně je již významná část populace proočkováná, existuje povinnost širokého testování osob a je přítomna i přirozená imunizace osob po prodělaném onemocnění, což vede k tomu, že je možné s vysokou mírou spolehlivosti říci, které osoby nejsou nakažené nemocí COVID-19, a těmto osobám přítomnost v provozovnách ubytovacích a stravovacích služeb umožnit. Výše uvedené souvisí i s tím, že mimořádná opatření mohou být nařizována pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu. Plošné uzavření provozoven ubytovacích a stravovacích služeb nespĺňuje podmínku nezbytně nutného rozsahu.

[8] Odpůrce při vydávání svých opatření postupuje nelogicky, nepředvídatelně a bez existence či využití odborných podkladů, ať již z oblasti epidemiologie či statistiky, a bez ohledu na podklady a dopady ekonomické a sociální. Tento nezáměr se pak promítá do odůvodnění, která jsou ve vztahu k jednotlivým opatřením nedostatečná. Odpůrce takto navíc postupuje s vědomím o dříve soudy zrušených mimořádných opatřeních z důvodu jejich nedostatečného zdůvodnění. Ačkoliv odpůrce sám v posledním odstavci na str. 15 mimořádného opatření uvádí, jakými úvahami by měl být při nařizování restrikcí (vydávání opatření veden), v praxi je však neprovádí. Nepracuje s analýzami odborníků z oblasti epidemiologie; nevyvozuje závěry, které by následně podrobil zkoumání z hlediska vývoje epidemie v čase; trvání restrikcí ani nijak nepodmiňuje splněním předem definovaných kritérií a jejich adresáti (celá společnost)

jsou vystaveni dlouhotrvajícímu stavu nejistoty. Odpůrce ani, ač si tento cíl na str. 16 svého mimořádného opatření vytyčil, neseřadil opatření dle efektivity, nenaplánoval způsob zastavení pandemie a nevybral vždy sadu opatření s nejnižší „celkovou škodou“. Odpůrce dále v témže mimořádném opatření uvádí, že umožnění postupného zapojení jednotlivých segmentů lidské činnosti do ekonomiky lze dosáhnout jednotným řízením karanténních opatření, snížením pohybu a shromažďování osob a omezením provozování epidemiologicky závažných činností. Bohužel již nevysvětluje, zda a jak taková karanténní opatření řídí a s jakými výsledky. Neuvádí ani proč právě služby, které jsou předmětem tohoto návrhu, mají mít vliv na shromažďování osob. Například hotelové pokoje přitom nejsou obvykle místy, kde se střetává více osob než několik jedinců, obvykle pak lidé, kteří se znají, běžně se setkávají či spolu sdílí společnou domácnost. Pouhé konstatování o tom, že tyto činnosti jsou epidemiologicky závažné je dalším z řady příkladů tvrzení bez uvedení konkrétních skutečností, z nichž odpůrce při stanovení takového závěru vycházel.

[9] Výjimky stanovené mimořádným opatřením odpůrce jsou diskriminační, neboť bez dostatečného důvodu (zejména epidemiologicky či zdravotně opodstatněného) a zcela iracionálně zvýhodňují určité činnosti a subjekty oproti jiným (k čemuž navrhovatelé uvádějí řadu příkladů). Bez odůvodnění těchto nerovných výjimek je mimořádné opatření odpůrce v relevantní části nepřezkoumatelné. Nelze přehlédnout, že na rozdíl od navrhovatelů provozovaných činností je povolena řada jiných, při kterých je riziko šíření nemoci COVID-19 vyšší. Výjimky jsou stanoveny na základě „nezbytnosti“, přičemž nejsou v racionálním vztahu k účelu opatření a zákona o ochraně veřejného zdraví, toliko způsobují nepřijatelné a neodůvodněné nerovnosti. Mimořádné opatření odpůrce totiž nezohlednilo epidemiologickou situaci a její vývoj, ale dlouhodobě spíše rozlišuje subjekty využívající jím regulované služby, což ale nemůže vést k efektivnímu boji s pandemií.

[10] Odůvodnění restrikcí dle čl. I bodu 6 téhož opatření směřuje k omezení ubytovacích služeb, neboť se v nich setkává řada lidí. Odpůrce však mohl a měl toliko omezit či zakázat doplňkové aktivity, resp. setkávání se v nich (hotelové restaurace, lounge, bary, společenské místnosti apod.), nikoliv hlavní náplň živnostenského podnikání, neboť tu nelze považovat za epidemiologicky nebezpečnou. Dle § 3 odst. 2 pandemického zákona má být v odůvodnění mimořádných opatření zohledněna aktuální analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob. Odůvodnění týkající se napadené části mimořádného opatření odpůrce postrádá předepsané náležitosti (zejména konkrétní důvody restrikcí dopadajících na navrhovatele).

[11] Cíle sledovaného mimořádným opatřením odpůrce lze dosáhnout prostředky méně zasahujícími do práv navrhovatelů. Za účelem vytvoření přiměřenějších nástrojů k boji proti epidemii navrhovatelé prostřednictvím Asociace hotelů a restaurací České republiky vypracovali program STAY SAFE, sektorové pandemické plány a další dokumenty vytvořené ve spolupráci s epidemiology a dalšími odborníky předali odpůrci již v březnu 2021. Odpůrce však předložené návrhy „přiměřenějších“ opatření ve svých opatřeních nikterak nezohlednil a předkladateli toliko uvedl, že si je prostuduje. Odpůrce namísto efektivního a přiměřeného boje s pandemií stanoví nepřiměřené plošné zákazy, ze kterých dále určuje libovolné až nelogické výjimky diskriminačního charakteru, namísto odborného a logického přístupu, který by zajišťoval co nejmenší omezení podnikatelů a veřejnosti, která nemůže dané služby využívat.

[12] Mimořádné opatření odpůrce neobstojí ani v testu racionality, neboť není rozumné. Výjimky z restrikcí stanovuje libovolně, bez odůvodnění a bez souvislosti s vhodnými ukazateli (epidemiologickými), které by jejich rozumnost zdůvodnily. Nerozumnost dále vyplývá z nelogičnosti výjimek a dlouhodobého nelogického uvažování vlády a odpůrce. Pro názornost

navrhovatelé uvádí, že ke dni podání návrhu šlo zaplnit 100 % ubytovací kapacity zařízení, pokud jsou ubytovaní jedinci na pracovní cestě, a to bez dalšího. Tyto ubytované subjekty se nemusí prokázat negativním testem, očkovaním, či potvrzením o prodělání onemocnění. V rámci plánovaného rozvolňování je připraven tzv. balíček 4, který za situace, ve které počet nově nakažených klesne trvale pod 75 na 100 000 obyvatel týdně, budou moci ubytovací zařízení zaplnit hosty maximálně 25 % kapacity, a zároveň se každý host bude muset prokázat negativním testem na koronavirus, očkovaním, či potvrzením o nedávném prodělání nemoci.

[13] Mimořádné opatření odpůrce je proto i protiústavním omezením práva na podnikání dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod.

[14] Pro výše uvedené navrhuje stěžovatelé určit, že čl. I body 2 a 6 mimořádného opatření odpůrce byly v rozporu se zákonem.

## II.2 Vyjádření odpůrce k návrhu

[15] Odpůrce předně připomněl důležitost ochrany života a zdraví. Princip proporcionality při přijímání mimořádných opatření (s určitým zjednodušením) provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření onemocnění COVID-19 na území České republiky. Na základě dostupných skutečností a při zohlednění dostupných vědeckých znalostí pak dojde k odhadu rizika šíření onemocnění na zdraví a životy osob. Pokud je výsledek neuspokojivý a riziko šíření onemocnění v populaci je příliš vysoké, jsou identifikována různá opatření, která by mohla šíření zpomalit a zmírnit jeho dopady. Při volbě vhodných opatření volí odpůrce a další orgány krizového řízení ta, která dle jejich názoru v nejvyšší míře zpomalují právě šíření koronaviru SARS-CoV-2, resp. onemocnění COVID-19, a zároveň co nejmenším způsobem negativně dopadají na obyvatelstvo a práva osob.

[16] Ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona na ochranu veřejného zdraví umožňuje odpůrci uzavřít ubytovací podniky a provozovny stravovacích služeb nebo omezit jejich provoz. Nejedná se přitom o absolutní zákaz, ale toliko podmnožinu omezení (jde o zákazové omezení reprobované přítomnosti veřejnosti v provozovně). Každý jednotlivý bod mimořádného opatření odpůrce přitom nemusí obsahovat odkaz na konkrétní ustanovení zákona; postačí jejich uvedení v záhlaví.

[17] Napadené restriktce se nemusí omezovat pouze na osoby podezřelé z nákazy (srov. bod [40] rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2020, sp. zn. 8 A 60/2020).

[18] Dle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví se „epidemické“ opatření obecné povahy vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Stejně ustanovení obsahuje i § 2 odst. 6 pandemického zákona. S ohledem na potřebu urgentního řešení, které epidemické situace vyžadují, tedy není třeba před vydáním příslušných opatření obecné povahy shromážďovat podklady ani vést spis jako ve standardním správním řízení, a není ani vyžadováno předchozí uveřejnění návrhu opatření obecné povahy k připomínkám a námitkám dotčených osob ve smyslu § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Z toho se podává, že odůvodnění příslušného opatření obecné povahy může být pouze velice stručné, neboť bez vedení řízení jednoduše není možné v takto naléhavé situaci shromáždit podklady a informace, které by náležitě zpracování rozsáhlejšího odůvodnění umožňovaly. Odůvodnění napadeného opatření musí splňovat pouze požadavky stanovené v § 3 odst. 2 pandemického zákona. Odpůrce má za to, že tyto požadavky byly v napadeném opatření naplněny.

[19] Ve snaze o prevenci šíření infekční nemoci odpůrce stanovil omezení tak, aby vymezené provozovny nebyly využívány širokou veřejností, ale pouze za stanovených podmínek

nebo subjekty, pro které se jedná o nezbytnou činnost, tj. poskytování zdravotních služeb, zaměstnání nebo činnosti obdobné. Diskriminace obecně zakázána není za splnění podmínek, které stanovením výjimek splněny byly. Účelem opatření není samoučelné omezování a kladení překážek, ale ochrana zdraví na základě zhodnocení epidemiologického rizika, které je v odůvodnění opatření podrobně provedeno. V dané souvislosti je proto nezbytné pohlížet na stanovená omezení či povinnosti jako projev snahy odpůrce omezovat riziko plošného komunitního přenosu formou stanovených omezení s nezbytnými výjimkami. Tedy nikoliv absolutní plošné zákazy, ale nutná, byť nepříjemná a dočasná opatření.

[20] K namítané nepřiměřenosti opatření odpůrce sděluje, že zvolil na základě zhodnocení epidemiologické situace a povahy omezovaných činností vhodné omezující opatření. Cílem je v odůvodnění vymezená prevence šíření infekce, jeho prostředkem omezení, resp. zákaz se stanovenými výjimkami. Nepřiměřenost by mohla připadat v úvahu tehdy, pokud by učinil paušální opatření bez jakéhokoliv zhodnocení, náhodně a bez odůvodněných výjimek. Tak tomu zde v žádném případě není. Racionální úvahy jej vedly ke stanovení výjimek na základě úvahy o té či oné nezbytnosti pro uplatnění výjimky, tedy nikoliv na základě svévole, která by stanovila nesmyslné či neracionální výjimky, případně by je nestanovila vůbec.

[21] Pro výše uvedené navrhuje odpůrce návrh jako nedůvodný zamítnout.

### II.3 Replika navrhovatelů

[22] Navrhovatelé v replice odmítají závěry vyjádření odpůrce.

[23] V případě mimořádného opatření odpůrce totiž opakovaně dochází k tomu, že je bez řádného odůvodnění a adekvátních reakcí na aktuální pandemickou situaci vydáván *de facto* plošný zákaz poskytování ubytovacích a stravovacích služeb, který naprosto ignoruje jiné možnosti řešení stávající situace. Odpůrce k takové restrikci přistupuje s vědomím existence konstantních závěrů rozsudků Nejvyššího správního soudu o nutnosti řádného odůvodnění každého takového mimořádného opatření (srov. např. rozsudek ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 – 44).

[24] Dynamicky se vyvíjející pandemickou situací nelze omlouvat nepřiměřené zásahy do práv fyzických a právnických osob. Navíc není v tomto konkrétním případě pravdou, že dosavadní poznatky o pandemii viru SARS-CoV-2 neumožňují vydání jiného opatření než zavedení faktického plošného zákazu poskytování stravovacích a ubytovacích služeb. V době vydání mimořádného opatření odpůrce existovaly možnosti, kterými by bylo umožněno bezpečné poskytování ubytovacích a stravovacích služeb, a to i ve vnitřních prostorech provozoven.

[25] V mimořádném opatření odpůrce není, ač to odpůrce tvrdí, vyhodnocení rizika šíření nemoci právě v provozovnách stravovacích a ubytovacích služeb. Omezení zákazem přítomnosti veřejnosti v provozovnách je faktickým zákazem, což potvrzuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu. Výdej jídel, internetový prodej či dovážka jsou prodejem mimo (zavřenou) provozovnu.

[26] Ke shora citovanému rozsudku Městského soudu v Praze (bod [17]) navrhovatelé uvádí, že nepochybují možnost přenosu viru i bezpříznakovými jedinci. Ve svém návrhu však konstatovali, jakým způsobem je dnes již možné (být samozřejmě nikdy se 100% spolehlivostí, takové spolehlivosti nelze dosáhnout v žádném okamžiku) oddělit osoby postižené nemocí COVID-19 (bez ohledu na jejich příznaky či bezpříznakovost) od osob zdravých. V době přijetí napadeného mimořádného opatření byly již tyto postupy (potvrzení o prodělané nemoci v minulosti, potvrzení o aplikované očkovací látce a negativní test na COVID-19) dlouhodobě

k dispozici. Navrhovatelé nikdy nenavrhovali definovat osoby podezřelé z nákazy ve smyslu § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví tím, zda mají příznaky nemoci COVID-19 či nikoliv. Odkaz na rozsudek městského soudu je proto nepřiléhavý.

[27] Odpůrci není vytýkána stručnost odůvodnění, ale jeho nekonkrétnost z hlediska toho, čím se odpůrce při vydání mimořádného opatření řídil, jaké konkrétní okolnosti vzal v úvahu atp. I v této těžké situaci máme o pandemii více poznatků, než tomu bylo na jejím začátku. Nelze již proto zásah do práv přejít toliko konstatováním o nutných, byť nepříjemných a dočasných, zákazech (restrikcích).

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[28] Nejvyšší správní soud posoudil návrh tak, že konkrétně napadenou část mimořádného opatření odpůrce přezkoumal podle § 13 pandemického zákona ve spojení s § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“). Vycházel z uplatněných návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a ze skutkového a právního stavu věci, který tu byl v době vydání mimořádného opatření (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Dospěl k názoru, že návrh je důvodný.

[29] O návrhu na zrušení mimořádného opatření Nejvyšší správní soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť navrhovatelé i odpůrce na jednání netrvali. Jednání nebylo třeba nařídit ani za účelem provádění dokazování, protože při přezkumu mimořádného opatření odpůrce vycházel soud pouze z něj a z jeho odůvodnění, tedy pouze ze spisové dokumentace, kterou se podle konstantní judikatury správních soudů zpravidla dokazování neprovádí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2382/2011 Sb. NSS).

#### III.1 Relevantní ustanovení mimořádného opatření odpůrce

[30] Dle čl. I bodu 2 mimořádného opatření odpůrce se „omezuje činnost provozovny stravovacích služeb tak, že se zakazuje přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb (např. restaurace, hospody a bary), s výjimkou:

a) v provozovnách, které neslouží pro veřejnost (např. zaměstnanecké stravování, stravování poskytovatelů zdravotních služeb a sociálních služeb, ve vězeňských zařízeních), s tím, že v provozovně zaměstnaneckého stravování se smí konzumovat pokrmy jen tak, že u jednoho stolu sedí nejvýše 1 strážník; jedná-li se o dlouhý stůl, lze u něj usadit více strážníků tak, že mezi strážníky je rozestup alespoň 2 metry nebo mezi strážníky jsou mechanické překážky, které brání šíření kapének,

b) školního stravování zaměstnanců přítomných na pracovišti a dětí, žáků a studentů účastnících se prezenčního vzdělávání,

c) v provozovnách v ubytovacích zařízeních za podmínky, že poskytují stravování pouze ubytovaným osobám, a to pouze v čase mezi 06:00 hod. a 21:59 hod.;

tím není dotčena možnost prodeje mimo provozovnu stravovacích služeb (např. provozovny rychlého občerstvení s výdejovým okénkem nebo prodej jídla s sebou) s tím, že prodej zákazníkům v místě provozovny (např. výdejové okénko) je zakázán v čase mezi 22:00 hod. a 05:59 hod.“

[31] Podle čl. I bodu 6 mimořádného opatření žalovaného se „omezuje poskytování krátkodobých a rekreačních ubytovacích služeb, s výjimkou poskytování ubytovacích služeb:

a) pouze osobám, pro které je toto ubytování nezbytné k výkonu zaměstnání, povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti, přičemž:

i) tento účel je každá osoba, které je ubytování umožněno, povinna prokázat před zahájením ubytování písemným potvrzením zaměstnavatele nebo objednatele,

ii) provozovatel je povinen vyžadovat prokázání účelu podle bodu i) a uchovávat jej po celou dobu pobytu ubytované osoby,

- b) cizincům, jestliže nemají jiné bydliště na území České republiky a kteří mají oprávnění ke vstupu a pobytu na území České republiky v souladu s jinými předpisy,
- c) osobám, kterým byla nařízena izolace nebo karanténa,
- d) osobám za účelem dokončení ubytování zabájeného před účinností tohoto mimořádného opatření, jestliže nemají jiné bydliště na území České republiky,
- e) osobám, které jsou ubytovány za účelem toho, aby jim byly poskytnuty zdravotní služby, a jejich nezbytnému doprovodu,
- f) osobám v bytové nouzi, kterým ubytování zprostředkoval územní samosprávný celek“.

### III.2 Aktivní procesní legitimace navrhovatelů

[32] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. „je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“

[33] Pro naplnění aktivní procesní legitimace musí navrhovatel „logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, ve věci *Vysoká nad Labem*, bod 34, a ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, ve věci *změny územního plánu Čestlice*). Otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, ve věci *úpravy směrné části územního plánu Brna*, bod 42).

[34] Navrhovatelé jsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu, neboť provozují hotely a restaurace [navrhovatel b) toliko hotel], tedy poskytují stravovací a ubytovací služby, což doložili výpisem z obchodního rejstříku a odkazem na své webové stránky. V důsledku regulace stanovené napadenou částí mimořádného opatření nemohou vykonávat svou hlavní podnikatelskou činnost (resp. ji mohou provozovat toliko omezeně), čímž jsou dotčeni ve svém právu podnikat ve smyslu čl. 26 Listiny. Aktivní procesní legitimaci navrhovatelů nezpochybňoval ani odpůrce.

### III.3 Kritéria přezkumu opatření obecné povahy

[35] 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.“

[36] Soud proto přezkoumal napadené opatření obecné povahy pouze z důvodů uvedených v návrhových bodech (viz níže). V této souvislosti nepřehlédl, že navrhovatelé návrh a jeho důvody strukturovali podobně, jako vymezil Nejvyšší správní soud algoritmus přezkumu opatření obecné povahy v rozsudku ze dne 27. 5. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS. Přestože se jednotlivé kroky tzv. algoritmu přezkumu vztahovaly k právní úpravě dle § 101d odst. 1 s. ř. s., ve znění před 1. 1. 2012, dle které platilo, že soud není vázán důvody návrhu, strukturoval soud obdobně přezkum napadeného opatření i v nyní projednávané věci, jelikož důvody uvedené v návrhových bodech tomuto algoritmu odpovídají, a je v tomto ohledu rozsahem a důvody návrhu vázán (srov. bod 39 rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2018, č. j. 1 As 49/2018 – 62, dle kterého „[a]lgoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu by soud aplikoval pouze za předpokladu, že by navrhovatel všechny jeho kroky zahrnul do návrhových bodů.“

[37] Nejvyšší správní soud tak s ohledem na obsah návrhu přistoupil k přezkumu napadeného opatření v následujících na sebe navazujících krocích: 1) přezkum pravomoci odpůrce vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda odpůrce při vydání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu napadeného opatření (nebo jeho části) se zákonem (s hmotným právem), příp. zda odpůrce při jeho vydávání nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost; 5) přezkum obsahu napadeného opatření z hlediska jeho proporcionality, příp. racionality (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021 – 65). Pokud jde o případný nedostatek pravomoci odpůrce vydat opatření obecné povahy nebo překročení jeho působnosti, zkoumá soud tyto otázky i z úřední povinnosti (srov. bod [28] usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS).

### III.4 Překročení mezi zákonem vymezené pravomoci a působnosti

[38] Podle čl. 4 odst. 1 Listiny „*mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“ Podle odst. 2 téhož ustanovení „*meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou ... upraveny pouze zákonem.*“

[39] Ustanovení § 2 odst. 1 pandemického zákona zmocňuje odpůrce, aby mohl pro území celého státu nebo několika krajů *za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídit mimořádné opatření* (obsahově konkretizované v odstavci 2), *kterým přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb.*

[40] Jedním z takových mimořádných opatření je dle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona „*omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz.*“

[41] Podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví (důraz přidán) *jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku*

*b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu; a*

*i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.*

[42] Podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví *Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku (...).*

[43] Pravomocí soud rozumí oprávnění odpůrce vydávat na základě zákonného zmocnění opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně upravuje práva a povinnosti subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. Jde o vlastní výkon veřejné moci vrchnostenským způsobem. V daném případě je pravomoc odpůrce k vydávání opatření obecné povahy (mimořádných opatření) dána citovanými § 2 odst. 1 pandemického zákona a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví (ve spojení s § 3 odst. 6 věta první



pandemického zákona). Je zřejmé, že mimořádné opatření dané kritérium splňuje. Ostatně, s tím souhlasí i sami navrhovatelé.

[44] Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve které může svoji pravomoc vykonávat).

[45] Odpůrce v návěti mimořádného opatření uvedl, že je vydává s odkazem na § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a na § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) pandemického zákona; u jednotlivých ustanovení však právní základ blíže nespecifikoval.

[46] Nejvyšší správní soud má předně za to, že § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona dopadá pouze na obchodní či výrobní provozovny, nikoli na provozovny, v nichž jsou poskytovány služby. K tomuto závěru, se kterým se nyní rozhodující senát ztotožňuje, Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudku ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 44 (srov. i rozsudek ze dne 1. 6. 2021, č. j. 8 Ao 11/2021 - 24). Obdobně je tomu u poskytování ubytování, které pandemický zákon nereguluje. Jde-li o otázku působnosti odpůrce (okruh vztahů, k jejichž úpravě je zákonem zmocněn), nemůže být sporu o tom, že však přímo na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví lze provozovny stravovacích služeb a ubytovacích podniků zakázat či omezit. Zákon o ochraně veřejného zdraví je vůči pandemickému zákonu obecným, subsidiárním předpisem (srov. bod [35] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021 č. j. 6 Ao 11/2021 - 48). Tyto provozovny a podniky jsou totiž výslovně uvedeny v demonstrativním výčtu obsaženém v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Působnost k regulaci těchto vztahů tedy odpůrci obecně nechybí.

[47] Námitky navrhovatelů stran účelnosti, absence podkladů a nedostatečného odůvodnění opatření (restrikcí) nesměřují do nedostatku působnosti, proto se jimi soud bude zabývat až v rámci čtvrtého kroku přezkumu.

### III.5 Soulad mimořádného opatření odpůrce se zákonem

[48] Výkladem ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v bodech 39 – 48 rozsudku č. j. 6 Ao 22/2021 – 44. Konstatoval, že již z rozsudku č. j. 6 Ao 11/2021 – 48, plyne, že cílem uzavření provozoven uvedených demonstrativně v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví by muselo být omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. Vysvětlil, že „*nepovažuje za správný výklad, podle něhož by [zákaz nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy] specifikovala pouze bezprostředně navazující část § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, tedy slova [zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi], a další jeho části by již byly na úvodním textu nezávislé (netvořily by tedy další prvky demonstrativního výčtu upřesňujícího, co může být zákazem nebo omezením styku fyzických osob podezřelých z nákazy). Takový výklad by totiž z § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví učinil značně nepřehledné ustanovení, neboť by vůbec nebylo zřejmé, kde končí demonstrativní výčet uvedený slovem [zejména] a začíná vymezení dalších možných mimořádných opatření (odlišných od zákazu nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy). Navíc nesleduje smysl a účel tohoto ustanovení, jímž je právě omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami.*“ Ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví současně podle Nejvyššího správního soudu nelze chápat tak,

že osobou podezřelou z nákazy může být bez dalšího každý. Fyzickou osobou podezřelou z nákazy je podle legislativní zkratky zavedené v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví zdravá fyzická osoba, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy. Ohniskem nákazy je místo, ve kterém se šíří nákaza (§ 65 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví). Nejvyšší správní soud dříve již dovodil, že osobou podezřelou z nákazy je též osoba s pozitivním výsledkem antigenního testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 poskytnutého zaměstnavatelem (srov. bod [81] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 – 133) či provedeného ve škole (bod [34] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021 č. j. 5 Ao 1/2021 – 65).

[49] Z rozsudku č. j. 6 Ao 22/2021 - 44 mezi jinými vyplývá, že nelze teoreticky vyloučit, že v extrémní situaci by ohniskem nákazy mohla být celá Česká republika, a osobou podezřelou z nákazy tudíž každý, kdo se vyskytuje na jejím území. Samotný fakt, že probíhá celosvětová pandemie, by ale k takovému závěru sám o sobě automaticky nemohl stačit (bod [75] rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 11/2021 – 48).

[50] Podezření na nákazu vůči všem by tedy muselo být opřeno o další konkrétní skutečnosti (například vysoký podíl nakažených v populaci, velmi vysoké denní přírůstky nakažených, vyšší riziko přenosu viru s ohledem na počasí a podobně). Odpůrce by navíc musel podezření vůči všem osobám, které se nacházejí na území České republiky, řádně odůvodnit a prokázat, což nyní neučinil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ao 11/2021 - 24). Odpůrce sice do obecné části odůvodnění zahrnul v souladu s požadavkem pandemického zákona aktuální analýzu epidemické situace nemoci COVID-19, tu však nelze bez dalšího považovat za dostatečné odůvodnění ve výše uvedeném smyslu. Odpůrce tehdejší epidemickou situaci hodnotí nadále jako nepříznivou, neboť riziko dalšího šíření nemoci v populaci je i přes kontinuální pokles případů stále vysoké. Úvodem odůvodnění mimořádného opatření odpůrce se konstatuje, že *„je tak vysoce důležité, aby epidemie byla bržděna co nejdříve a pokračoval současný trend poklesu i v následném období a nedošlo ke vzniku významnějšího ohniska nákazy, které by mělo potenciál se dále rozšířit.“* Dále na str. 14 mimořádného opatření uvádí, že *[e]pidemiologická situace je tak i nadále nepříznivá a změny tohoto trendu lze dosáhnout pouze pokračováním důsledného dodržování nastavených protiepidemických opatření, celkový stav je hodnocen jako rizikový a „křehký“ a je tak nezbytné postupovat ve fázi rozvolnění a uvolnění činností obezřetně a vyhodnocovat dopady v pravidelných intervalech, tak aby byla případná vznikající ohniska podchycena v co nejkratším čase a bylo možno nastavit taková protiepidemická opatření, která by zabránila nekontrolovatelnému šíření onemocnění v komunitě a v populaci a nedošlo tak k opakovanému zhoršení epidemiologické situace, jak se již v minulosti stalo.“* Z toho lze dovodit, že sám odpůrce celou Českou republiku v období, kdy bylo vydáno nyní napadené mimořádné opatření, nepovažoval za ohnisko nákazy, mluvil toliko o ohniscích na jejím území. Vycházel tedy z toho, že je třeba stanovit takovou regulaci, díky které se bude vzniku ohnisek nákazy předcházet. Takový postoj odpovídá i tomu, že epidemie již byla kontinuálně na ústupu, což bylo jistě do značné míry ovlivněno tím, že řada osob se pravidelně podrobovala povinnému testování, nezanedbatelná část populace již podstoupila očkování a byla stanovena všeobecná povinnost nosit ve vnitřních prostorách nebo při setkání více osob respirátory s účinností třídy FFP2 a vyšší.

[51] Jde-li pak o výjimky stanovené pro poskytování ubytovacích a stravovacích služeb, neuvádí odpůrce ani v rámci jejich odůvodnění žádné, byť i jen indicie o tom, že na jednotlivce nespádající pod výjimky lze, na rozdíl od ostatních, důvodně nahlížet jako na osoby, které jsou podezřelé z nákazy dle zákona o ochraně veřejného zdraví.

[52] Podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví může odpůrce zakázat nebo nařídit další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, shledal, že podle tohoto

ustanovení lze odpůrci s ohledem na výkladové pravidlo *eiusdem generis* (stejného druhu) přisoudit „pravomoc zakázat nebo nařídit jen takové „další určité“ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření. Samozřejmě nepůjde o činnosti stejné, to by ustanovení písmene i) postrádalo smysl. Současně však nemůže jít o jakoukoliv myslitelnou lidskou činnost. Míra obdoby musí být posuzována jak z hlediska povahy takové činnosti a jejího vztahu k účelu právní úpravy, tedy zvládnutí epidemie či jejímu předcházení (např. rizikovitost těchto činností pro šíření epidemie apod.), tak ale také z hlediska intenzity zásahu stěžovatele do práv adresátů opatření vydaného podle tohoto ustanovení, zejména základních práv garantovaných ústavním pořádkem České republiky“ (body 143 a 144). Ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví tedy rozhodně nelze chápat jako zmocnění odpůrce přijmout taková opatření, která leží mimo rámec vymezený v písmenech a) až h) tohoto ustanovení zákona. „V opačném případě by tato ustanovení byla zcela zbytečná a postačovalo by zakotvit obecnou pravomoc odpůrce zakázat nebo nařídit určitou činnost k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, přičemž takto obecně vymezená pravomoc orgánu moci výkonné zasahovat do práv osob by byla jednoznačně v rozporu s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny“, překročila by i ústavní mantinely pro delegaci normotvorby (rozsudek č. j. 6 Ao 11/2021-48, bod 78).

[53] Z uvedeného lze dovodit, že na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví by bylo možné uzavřít jiné provozovny nebo zakázat jiné činnosti než uvedené v § 69 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Prostřednictvím § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví však nelze obcházet podmínku, že uzavření provozoven má směřovat k omezení styku osob podezřelých z nákazy (rozsudek č. j. 6 Ao 11/2021-48, bod 78 *in fine*). Za výše popsané situace tedy na základě § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví nebylo možné regulovat činnost provozoven stravovacích služeb a ubytovacích podniků.

[54] Nejvyšší správní soud nepovažoval za nutné zabývat se dále tím, zda napadená část mimořádného opatření představovala zákaz, omezení či stanovení podmínek ve smyslu vyloženém v bodu [59] rozsudku č. j. 6 Ao 11/2021 – 48. Soud totiž výše vysvětlil, že ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona dopadá pouze na obchodní či výrobní provozovny, nikoli na provozovny služeb (stravovacích), přičemž ubytovací podniky (hotely) nelze taktéž zařadit pod žádné z písmen § 2 odst. 2 pandemického zákona (to ostatně ani účastníci řízení netvrdí). Protože pandemický zákon na provozovny stravovacích služeb a ubytovací podniky vůbec nedopadá, bylo již nadbytečné se zabývat otázkou, zda by byla dodržena jeho terminologie, jde-li o pojmy „zákaz“, „omezení“ a „stanovení podmínek“, mezi nimiž pandemický zákon rozlišuje. Za této situace se tedy soud již nezabýval otázkou, zda by omezení provozoven stravovacích služeb prostřednictvím zákazu přítomnosti veřejnosti, či stanovení omezení s výčtem specifických výjimek, znamenalo jejich zákaz (byť ve smyslu vyloženém v bodu [72] nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20), či zda by případně bylo diskriminační. Námitkami zpochybňujícími napadenou část mimořádného opatření z pohledu racionality se soud také již nezabýval. Takové posuzování by bylo na místě jen v případě, že by napadená část mimořádného opatření obstála v testu zákonnosti.

[55] Nadto soud poukazuje na to, že odpůrce za hlavní cíl ukládaných opatření deklaruje prevenci [„Základním předpokladem prevence šíření infekčních nemocí, jejichž původci jsou přenášeni kontaminovanými kapěnkami (aerosolem), je zamezení zvýšené koncentrace osob na jednom místě v jeden čas a minimalizovat tak rizikové kontakty na nezbytně nutnou míru.“, str. 14 odůvodnění mimořádného opatření]. Pro určení výjimek z omezení však nestanoví důvody, které by odpovídaly právě výše vyčteným cílům. Jak trefně uvádí návrhové, dle mimořádného opatření odpůrce mohou ubytovat netestované osoby až do 100 % své kapacity, nesmí však ubytovat jediného očkovaného testovaného jedince s prokázanou imunitou proti viru SARS-CoV-2. Odpůrce v odůvodnění svého mimořádného opatření klade důraz na omezení setkávání se osob, které spolu běžně nepřicházejí do styku, přesto nepovoluje ubytování či poskytnutí stravovacích služeb ani některým homogenním skupinám (osoby žijící ve společné domácnosti). Tyto a spousta

jiných absurdních myslitelných situací jsou důsledkem nesystémového stanovení opatření a výrazem naprosté neúcty k právům jejich adresátů.

[56] Mimořádná opatření jsou výjimečným právním nástrojem veřejné moci použitelným jen ve zvláštních situacích charakterizovaných rizikem vzniku nebezpečí či dokonce poruchy zasahující větší skupiny obyvatelstva, území či oblasti lidského života. Jde o instrumenty regulace, které se ve srovnání s regulací „běžnou“ vyznačují intenzivnějšími zásahy do základních práv a svobodného života jednotlivců i společnosti. Rozsah možností zakazovat, přikazovat či omezovat, kontrolovat a vynucovat sankcemi je nebývalý. Právě pro jejich povahu mohou být používána jen na nezbytnou dobu a v nezbytném (osobním, územním, sektorovém) rozsahu. I proto, že (s nadsázkou) dávají vzpomenout na dobu nesvobody, ve které neodůvodněné příkazy, zákazy či omezení byly na denním pořádku, se nesmějí stát „novou normalitou“. Jejich rozumnost, srozumitelnost, jednoznačnost, stálost, soudržnost, systémovost a z toho přirozeně vyplývající přesvědčivost, by v ideální situaci ani neměly adresáty regulace vést k pochybnostem o její nejen nezbytnosti, ale vhodnosti, účinnosti a přiměřenosti. Regulace, která je prakticky plošná a zároveň pro mnohé citelná, musí tyto vlastnosti mít jednoduše proto, aby většina adresátů ji přijala a řídila se jí. Regulaci tohoto typu a rozsahu totiž nelze ani plošně zkontrolovat, ani vynutit.

[57] Rezignace na prosazení regulace ze strany veřejné moci ovšem vede k dalšímu poklesu důvěry v právo a instituce, které právo prosazují, protože lidé s vědomím tohoto faktu a pochybnostmi o smyslu regulace danými nesrozumitelností, nerozumností nerespektují stanovená pravidla. Tím může dojít k opětovnému zhoršování situace a nutnosti přijmout regulaci novou... Proto klade soud důraz na řádné odůvodnění mimořádných opatření, tak, aby mu rozuměli nejen ti, kteří je tvoří či právní profesionálové, ale především všichni adresáti. V tomto kontextu si soud proto není jist, zda „[n]ejprostším, ale přesto validním způsobem, jak uvažovat nad vhodností, účinností a přiměřeností opatření, je uvažovat efekt opatření jako redukci reprodukčního čísla R, v aditivní nebo multiplikační formě, a porovnávat efekt opatření s tím, jaké škody způsobují, případně jak moc zasahují do různých práv a svobod“ (citováno z odůvodnění mimořádného opatření odpůrce) je tím rozumným, srozumitelným a tudíž přesvědčivým argumentem, který vede k spontánnímu přijetí a dodržování přijatých opatření.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[58] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že mimořádné opatření odpůrce bylo v rozsahu čl. I bodu 2 a 6 ve zjevném rozporu se zákonem. Vzhledem ke zrušení mimořádného opatření v průběhu řízení a s ohledem na § 13 odst. 4 pandemického zákona, soud deklaratorně vyslovil, že mimořádné opatření bylo v napadené části v rozporu se zákonem.

[59] Navrhovatelé měli ve věci plný úspěch. V takovém případě je odpůrce dle § 60 odst. 1 s. ř. s. povinen jim nahradit náklady řízení důvodně vynaložené před soudem.

[60] Náhrada nákladů řízení navrhovatelů zahrnuje zaplacený soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši (3 x) 5.000 Kč, odměnu advokáta a náhradu hotových výdajů. Odměna advokáta zahrnuje (3 x) 3 úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, sepsání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a replice k vyjádření odpůrce [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Odměna advokáta tak činí 9 x 3.100 Kč (27.900 Kč) [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, jde-li o společné úkony při zastupování dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %, celkem tedy o 5.580 Kč. Odměna dále zahrnuje paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní

služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 9 x 300 Kč (2.700 Kč). Odměna advokáta tak činí 25.020 Kč. Jelikož zástupce navrhovatelů je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21 % sazbu této daně, tj. po zaokrouhlení o 5.254 Kč. Odměna advokáta v celkovém souhrnu činí 30.274 Kč. Náklady řízení navrhovatelů před Nejvyšším správním soudem tak činí celkem 45.274 Kč.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. července 2021

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu