



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyň JUDr. Hany Veberové a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

navrhovatele: **JUDr. Adama Černého, advokáta**
se sídlem Dřevná 382/2, 128 00 Praha - Nové Město

proti
odpůrci: **Ministerstvu zdravotnictví České republiky**
se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy v rozsahu mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví České republiky ze dne 20. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-40/MIN/KAN, ze dne 23. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-41/MIN/KAN, ze dne 30. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-42/MIN/KAN a ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN

takto:

- I.** Změny návrhu, navržené navrhovatelem v podání doručeném soudu dne 26. 11. 2020, kterou se domáhal, aby soud zrušil i mimořádné opatření odpůrce ze dne 23. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-41/MIN/KAN, v podání doručeném soudu dne 3. 12. 2020, kterou se domáhal, aby soud zrušil i mimořádné opatření odpůrce ze dne 30. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-42/MIN/KAN, v podání doručeném soudu dne 9. 12. 2020, kterou se domáhal, aby soud zrušil i mimořádné opatření odpůrce ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN, **se připouští.**
- II.** Návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 20. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-40/MIN/KAN, **se odmítá.**
- III.** Návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 23. 11. 2020, č. j. 15757/2020-41/MIN/KAN, **se odmítá.**
- IV.** Návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 30. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-42/MIN/KAN, **se odmítá.**

- V. Návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN, **se zamítá.**
- VI. Odpůrci se náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Navrhovatel ve svém podání ze dne 23. 11. 2020 navrhl soudu zrušit opatření obecné povahy - mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví České republiky ze dne 20. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-40/MIN/KAN, kterým byl všem osobám zakázán pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště bez ochranných prostředků dýchacích cest. Zjednodušeně řečeno, daným opatřením odpůrce nařídil povinnost „nosit roušku“ (s určitými výjimkami).
2. Jelikož bylo toto mimořádné opatření odpůrcem zrušeno a nahrazeno navazujícím mimořádným opatřením upravujícím shodnou problematiku, požadoval navrhovatel změnu návrhu. Tato situace se následně opakovala ještě dvakrát.

Obsah návrhu

3. Navrhovatel nejprve zpochybnil pravomoc odpůrce vydat napadené mimořádné opatření. Vzhledem k rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14A 41/2020, který svým rozhodnutím pravomoc odpůrce k vydání opatření obecné povahy podle zákona o ochraně veřejného zdraví dovedl, se ve své argumentaci ale zaměřil na další kritéria podléhající přezkumu soudu při rozhodování o zrušení opatření obecné povahy.
4. Navrhovatel uvedl, že odpůrce při vydání napadeného opatření překročil svou věcnou působnost a nejednal tak v souladu s principem *intra vires*. Podle navrhovatele odpůrce plošně omezil výkon ústavně zaručeného práva na svobodu pohybu a pobytu, aniž by mu věcná působnost tak rozsáhlého zásahu do základních práv jednotlivce příslušela. Zásah se přitom netýká jen svobody pohybu a pobytu, ale také práva na soukromí. Ochrana zdraví je sice cílem, který umožňuje svobodu pohybu i právo na soukromí omezit, pro oprávněnost zásahu však musí být splněny podmínky legality, legitimacy a nezbytnosti daného zásahu v demokratické společnosti. Podle navrhovatele nespňuje mimořádné opatření podmínku legality, jelikož dochází k plošnému omezení základních práv. Navrhovatel poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14A 41/2020, a uvedl, že napadené mimořádné opatření měla přijmout vláda jako krizové opatření v režimu krizového zákona. Zákon o ochraně veřejného zdraví předpokládá omezení zásahu do svobody pohybu a pobytu jen ve vztahu k omezenému okruhu osob a k vymezené části území, což napadené mimořádné opatření nespňuje. Podle navrhovatele tak odpůrce překročil svou věcnou působnost stanovenou zákonem o ochraně veřejného zdraví při řešení epidemie.
5. Navrhovatel rovněž zpochybnil dodržení požadavku zákonnosti postupu přijetí mimořádného opatření. Odůvodnění napadeného opatření podle navrhovatele především nenaplnuje základní kvalitativní požadavky stanovené pro odůvodnění opatření obecné povahy. Podle navrhovatele také napadené opatření nespécifikuje pojem „bydliště“, což vede k absurdním situacím, kdy by si podle napadeného opatření např. nemohl host v hotelu sundat roušku ani ve spánku.
6. Navrhovatel také uvedl, že mimořádné opatření nerespektuje legitimitu cíle a nenaplnuje princip proporcionality mezi omezením základních práv a ochrany veřejného zdraví. Používání roušek jako ochrany proti šíření infekce je podle navrhovatele sporné, jelikož není způsobilé šíření možné infekce zabránit a zároveň může vyvolat zdravotní komplikace u osob, které je tato povinnost stanovena. Není tedy respektován princip proporcionality. Způsob, jakým jsou určeny výjimky, nerespektuje požadavek rovného přístupu k osobám v obdobné situaci.

Další podání navrhovatele

7. Dne 26. 11. 2020 požádal navrhovatel soud o změnu návrhu, aby tak napadl i mimořádné opatření odpůrce ze dne 23. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-41/MIN/KAN. Tímto opatřením bylo původně napadené mimořádné opatření zrušeno a došlo k rozšíření výjimek o nové skupiny osob.
8. Dne 3. 12. 2020 požádal navrhovatel soud o další změnu návrhu, aby tak napadl i mimořádné opatření odpůrce ze dne 30. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-42/MIN/KAN. Tímto opatřením bylo zrušeno mimořádné opatření ze dne 23. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-41/MIN/KAN, a bylo vydáno nové mimořádné opatření upravující stejnou problematiku s dvěma novými výjimkami.
9. Dne 9. 12. 2020 požádal navrhovatel soud o v pořadí čtvrtou změnu návrhu, aby tak napadl i mimořádné opatření odpůrce ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN, kterým bylo zrušeno mimořádné opatření odpůrce ze dne 30. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-42/MIN/KAN, a novým opatřením byl zákaz pohybu a pobytu bez ochrany dýchacích cest zpřísněn odstraněním některých výjimek.

Vyjádření odpůrce

10. Odpůrce se svým vyjádření ze dne 8. 1. 2021 uvedl, že by soud měl návrh pro nepřipustnost odmítnout s odůvodněním, že napadené mimořádné opatření již bylo zrušeno, tudíž vznikl neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který nelze v řízení pokračovat a návrh projednat. Podle odpůrce nelze připustit rozšíření původního návrhu a napadnout i další (navazující) mimořádná opatření.

Výrok I. až IV. – přípuštění změn návrhu a odmítnutí posoudit již zrušená mimořádná opatření

11. Soud nejprve připustil všechny čtyři změny návrhu, které navrhovatel ve svých podáních navrhl. Vycházel přitom z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5As 191/2020 – 45, dostupného na www.nssoud.cz, ve kterém NSS uvedl, že soud musí změny návrhu připustit a poslední (v době vydání tohoto rozsudku platné) napadené opatření věcně projednat, jelikož byla v posuzované věci obsahová a časová kontinuita mimořádných opatření.
12. Podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) *„nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže a) soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat (...).“*
13. Podle soudní judikatury představuje zrušení napadeného opatření obecné povahy jiným k tomu příslušným orgánem neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení. V takovém případě je dán důvod k odmítnutí návrhu. To ostatně zdůraznil i NSS v bodě 30 výše zmíněného rozsudku ze dne 18. 9. 2020 (č. j. 5As 191/2020 – 45). V tomto rozsudku NSS uvedl, že se navrhovatel nemůže domáhat současně i projednání původního návrhu (resp. dalších navazujících návrhů), pokud jsou tato mimořádná opatření již zrušena. Jinak řečeno *„Městský soud tak mohl rozhodnout pouze o každém dalším pozdějším opatření, nikoli však současně o všech napadených opatřeních vedle sebe, resp. stále o prvním podaném návrhu. Stěžovatel tedy mohl změnou návrhu požadovat vždy jen zrušení posledního z opatření (...). Stěžovatel však nemohl žádat, jak tvrdí, aby soud v řízení pokračoval i za situace zrušení prvního mimořádného opatření a přezkoumal zákonnost všech mimořádných opatření.“*

14. Soud ze závazného právního názoru NSS uvedeného v tomto rozsudku vyšel, všechny změny návrhu připustil, jelikož podmínka obsahové i časové continuity byla splněna (vždy se jednalo o stejnou problematiku nošení roušek a opatření byla vydána za sebou v řádu dnů, resp. týdnů). Zároveň návrhy na zrušení mimořádného opatření ze dne 23. 11. 2020, 26. 11. 2020 a 3. 12. 2020 v souladu s právním názorem NSS odmítl, jelikož tato opatření již byla zrušena (v době vydání tohoto rozsudku neplatí) a ve vztahu k nim proto existuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení.

Výrok V. – meritorní posouzení povinnosti nosit roušky

15. Městský soud v Praze následně posoudil mimořádné opatření odpůrce ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN, podle ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s., a to v mezích navrhovatelem uplatněných návrhových bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, a dospěl k závěru, že návrh je nedůvodný.
16. Vzhledem k tomu, že navrhovatel i odpůrce na výzvu soudu nevyjádřili svůj nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení ústního jednání nevyjádřil, má se za to, že s rozhodnutím věci bez nařízení ústního jednání výslovně souhlasili. Soud proto postupoval soud podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podaném návrhu rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto:
17. Podle ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví („zákon o ochraně veřejného zdraví“) Ministerstvo zdravotnictví „*nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku (...) pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení (...)*“. Ustanovení § 69 odst. 1 pak vyjmenovává jednotlivá mimořádná opatření, která Ministerstvo zdravotnictví může při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku nařídit. Jedná se např. o zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních nebo příkaz k provedení ohniskové dezinfekce. Ustanovení 69 odst. 1 písm. i) je tzv. zbytkovým ustanovením v tomto odstavci, které stanovuje, že Ministerstvo zdravotnictví může vydat „*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.*“
18. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy stanovil NSS v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1Ao 1/2005 – 98, www.nssoud.cz. Algoritmus spočívá v pěti krocích vyplývajících z ustanovení § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. V prvním kroku musí soud posoudit, zda správní orgán, který opatření obecné povahy vydal, měl k vydání tohoto opatření **pravomoc**. Druhý krok spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření nepřekročil **meze zákonem vymezené působnosti**. Následně je nutné přezkoumat, zda opatření obecné povahy bylo **vydáno zákonem stanoveným postupem**. Za čtvrté soud přezkoumá obsah opatření z hlediska jeho **rozporu se zákonem**. V posledním kroku musí soud přezkoumat obsah vydaného opatření z hlediska jeho **proporcionality**. První tři kritéria jsou označována jako formální kritéria, čtvrté a páté kritérium jsou materiálními hledisky.

a) pravomoc odpůrce k vydání napadeného mimořádného opatření

19. Soud musel nejprve posoudit, zda měl odpůrce pravomoc vydat napadené mimořádné opatření. Svou pravomoc odpůrce odvíjí od § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Tuto otázku již v obdobné věci posuzoval Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14A 41/2020. V tomto rozsudku soud uvedl, že Ministerstvo zdravotnictví disponuje v obecné rovině pravomocí vydávat mimořádná opatření, kterými omezí práva a svobody osob a taková mimořádná opatření proto nelze považovat za nicotné správní akty. Od tohoto právního výkladu soud nemá důvod se odchýlit ani v nyní posuzované věci. První kritérium algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo proto splněno.

b) meze zákonem vymezené působnosti

20. Jako druhé kritérium musel soud posoudit otázku, zda odpůrce při vydání přezkoumávaného opatření nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti a nejednal tak *ultra vires*. Existují čtyři typy působnosti: časová, osobní, prostorová a věcná. V posuzované věci je zřejmé, že odpůrce nepřekročil časovou působnost, jelikož účinnost ustanovení § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví není časově omezena. Stejně tak odpůrce zcela jistě nepřekročil působnost osobní (odpůrce při vydávání mimořádných opatření nemá svou působnost omezenou pouze na určitou skupinu osob). Odpůrce nepřekročil ani působnost prostorovou, protože ustanovení § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví nevyklučuje, aby bylo mimořádné opatření účinné na celém území státu.
21. Zbývá proto posoudit, zda odpůrce nepřekročil věcnou působnost. Podle navrhovatele právě tato působnost překročena byla.
22. Svou věcnou působnost vydat mimořádné opatření omezující svobodu pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest (s určitými specifikovanými výjimkami) odpůrce odvozuje od § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého může odpůrce vydat „*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“ (tj. jiné, než ty uvedené pod písm. a) až h)).
23. Toto ustanovení již bylo správními soudy vyloženo v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18A 22/2020 - 140, který posuzoval obdobné mimořádné opatření odpůrce, kterým byl (s výjimkami) omezen pohyb a pobyt osob bez ochrany dýchacích cest. Městský soud v Praze v tomto rozsudku uvedl, že ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) nezmocňuje odpůrce k přijetí jakýchkoliv opatření, ale s ohledem na nezbytnost ústavně konformního výkladu „*jen takových, jež jsou svou povahou a intenzitou srovnatelná s opatřeními upravenými v předchozích písm. a) až h)*.“ Povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest podle tohoto rozsudku této podmínce odpovídá.
24. V nyní posuzované věci je situace obdobná, jelikož posuzovaným mimořádným opatřením byla taktéž nařízena povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest. Soud nemá důvod se od rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18A 22/2020 – 140, jakkoli odchýlit. Povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest je srovnatelná s ostatními opatřeními upravenými v ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Takový výklad je ústavně konformní, jelikož odpůrci nedává možnost nařídit při epidemii (či při nebezpečí jejího vzniku) jakákoliv mimořádná opatření, ale pouze taková, která jsou srovnatelná s těmi vyjmenovanými v ustanovení § 69 odst. 1. Soud opět zároveň zdůrazňuje, že odpůrce může vydat mimořádná opatření, která jsou tzv. plošná – s celorepublikovým dopadem. Vyplývá to z povahy věci, jelikož epidemie nemusí být lokalizovány jen v určitém ohraničeném území v rámci České republiky (např. v určitém kraji), ale mohou zasáhnout celé území České republiky. To se ostatně stalo v případě onemocnění COVID-19.
25. Zbývá posoudit, zda odpůrce nepřekročil zákonem vymezenou působnost vzhledem k tomu, že posuzované mimořádné opatření odpůrce nařídil v době, kdy byl vyhlášen nouzový stav. Tuto otázku posuzoval Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14A 41/2020. Podle navrhovatele z tohoto rozsudku vyplývá, že v době nouzového stavu musí opatření o povinnosti nosit roušku rozhodnout vláda ve formě krizového opatření podle krizového zákona, a nikoliv Ministerstvo zdravotnictví v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví.
26. Nouzový stav byl vyhlášen podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky a platí na území České republiky od 5. 10. 2020 z důvodu „*zhoršení epidemické situace v souvislosti s výskytem koronaviru SARS-CoV-2*.“ Poslanecká sněmovna následně dala souhlas k prodloužení nouzového stavu až do dne 20. 11. 2020 a dále byl nouzový stav prodloužován a trvá i v době vydání tohoto rozsudku.

27. Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14A 41/2020, Ministerstvo zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví disponuje pravomocí přijímat mimořádná opatření pro zvládnutí epidemie. V případě vyhlášení nouzového stavu však vláda dává najevo, že epidemie už dosahuje takové úrovně, že k jejímu řešení nepostačí standardní procedury předvídané obecnými zákony (zde zákonem o veřejném zdraví). Jinak řečeno, v případě vyhlášení nouzového stavu se aktivuje speciální pravomoc vlády prostřednictvím krizových opatření omezit základní lidská práva a svobody. Soud v tomto rozsudku uvedl, že v případě nouzového stavu pozbývají na aktuálnosti jinak řádné prostředky ochrany zdraví obyvatel – včetně těch vymezených v § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, a naopak na aktuálnosti „*nabývají zaktivizované mimořádné prostředky dle ústavního zákona o bezpečnosti a krizového zákona.*“ To platí „*obzvláště v případech, kdy se jedná o razantní a plošný zásah do základních práv a svobod, jak tomu bylo v případě nyní napadených mimořádných opatření.*“
28. Mimořádná opatření, která ve zmíněném rozhodnutí Městský soud v Praze posuzoval, byla např. o omezení maloobchodního prodeje, o zákazu přítomnosti veřejnosti v provozovněch stravovacích služeb a o zákazu pohybu veřejnosti na veřejně dostupných místech (s výjimkami). Soud musí s ohledem na nyní posuzovaný případ zdůraznit, že povinnost „*nosit roušku*“ Městský soud v Praze v uvedeném rozsudku neposuzoval. Zároveň v tomto rozsudku Městský soud v Praze uvedl, že i v případě vyhlášení nouzového stavu je plně v dispozici Ministerstva zdravotnictví činit úkony spadající pod jeho rezort, např. vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních.
29. Soud je toho názoru, že opatření spočívající v povinnosti „*nosit roušku*“ právě k těmto opatřením, které jsou plně v dispozici odpůrce i v případě vyhlášení nouzového stavu, patří a odpůrce tedy nepřekročil svou věcnou působnost, když nyní posuzované mimořádné opatření vydal. K tomuto závěru vedou soud dva důvody.
30. Za prvé, povinnost používat ochranné prostředky dýchacích cest (typicky roušku) soud nepovažuje za „*razantní a plošný zásah do základních práv a svobod.*“ Nyní posuzované mimořádné opatření nezakazuje pohyb na veřejně dostupných místech, ani omezení kontaktů, nezavádí ani zákaz maloobchodního prodeje či zákaz provozu stravovacích zařízení. Posuzované mimořádné opatření po jednotlivcích požaduje, aby (zjednodušeně řečeno) v případě pohybu a pobytu na místech, kde by se mohli setkat s ostatními lidmi, nosili roušku. Důvodem pro vydání tohoto omezení je zcela objektivní situace v České republice, kterou zasáhla epidemie nového typu koronaviru. Soud považuje za obecně známou skutečnost, že v době vydání napadeného mimořádného opatření měla Česká republika v přepočtu na počet obyvatel jeden z největších přírůstků počtu osob s nemocí COVID-19 na světě. Opatření spočívající v nošení roušek nepovažuje soud za natolik zásadní, aby se dalo označit za „*razantní zásah do základních práv a svobod*“ v případě (plošného) výskytu epidemie na území České republiky (či v případě nebezpečí vzniku takové epidemie).
31. Za druhé, povinnost používat ochranné prostředky dýchacích cest lze podle soudu z povahy věci podřadit za opatření spadající pod resort Ministerstva zdravotnictví. Soud znovu poukazuje na skutečnost, že mimořádné opatření spočívající v povinnosti nosit roušku v souvislosti s epidemií nového typu koronaviru v České republice již Městský soud v Praze posuzoval, a to v rozsudku ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18A 22/2020 – 140. V tomto rozsudku Městský soud v Praze jednoznačně uvedl, že odpůrce má na základě zákona o ochraně veřejného zdraví v případě epidemie pravomoc vydat mimořádné opatření spočívající v plošné povinnosti nosit roušku a to i když není vyhlášen nouzový stav. Nebylo by proto nyní konzistentní, kdyby v nyní posuzované věci soud řekl, že odpůrce sice (v souladu s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18A 22/2020) má za „*normálního*“ stavu pravomoc vydat mimořádné opatření spočívající v povinnosti nosit roušku, avšak pokud je vyhlášen nouzový stav, tak takovouto pravomoc nemá. Jinak řečeno, pokud bylo správnými soudy postaveno na jisto, že odpůrce má pravomoc takové celoplošné opatření vydat, pokud nouzový stav v České republice vyhlášen

není, nedává smysl, aby tuto pravomoc neměl, pokud bude v České republice ještě kritičtější situace související s epidemií, takže bude muset být vyhlášen nouzový stav.

32. Soud pro přehlednost shrnuje, že Ministerstvo zdravotnictví *nemá pravomoc* vydat v případě existence epidemie mimořádné opatření spočívající v *razantním a plošném* omezení základních práv a svobod (např. plošný zákaz maloobchodního prodeje, plošný zákaz provozu restauračních zařízení či tzv. plošný zákaz vycházení), ať už nouzový stav vyhlášen je, či nikoliv. Teprve v případě, že nouzový stav vyhlášen je, je možno základní práva a svobody razantním a plošným způsobem omezit, ale pouze krizovým opatřením vydaným vládou (např. krizové opatření spočívající v zákazu maloobchodního prodeje či tzv. zákazu vycházení). Ministerstvo zdravotnictví však *má pravomoc a věcnou působnost* vydat v případě existence epidemie (či nebezpečí jejího vzniku) mimořádné opatření spočívající v povinnosti nosit roušku, ať už je vyhlášen nouzový stav, či nikoliv. Jak vyplynulo již z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18A 22/2020, takové opatření (povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest) je svou povahou a intenzitou srovnatelné s opatřeními upravenými v § 69 odst. 1 písm. a) až h). Zároveň je soud toho názoru, že takové opatření není razantním zásahem do práv a svobod jednotlivců a jde o opatření týkající se resortu zdravotnictví, přičemž věcná působnost odpůrce není „deaktivována“, pokud je v České republice vyhlášen nouzový stav.

c) přijetí mimořádného opatření zákonem stanoveným postupem

33. V případě třetího kritéria algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy musel soud posoudit, zda bylo mimořádné opatření přijato zákonem stanoveným postupem. Z tohoto hlediska navrhovatel poukazoval na nedostatečné odůvodnění napadeného opatření. Soud se tak musel zabývat právní otázkou, jaké požadavky na odůvodnění mimořádného opatření je možné klást.
34. Podle ustanovení § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), musí odůvodnění opatření obecné povahy přiměřeným způsobem odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. V odůvodnění opatření obecné povahy tedy správní orgán musí uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání i úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Zároveň je třeba poukázat na ustanovení § 94a odst. 2 větu druhou zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého se o návrhu na opatření obecní povahy nevede správní řízení. To v praxi znamená, že odpůrce nebyl povinen návrh napadeného mimořádného opatření zveřejnit, veřejně projednat a vypořádat případné připomínky či námítky dotčených osob. Plyne to ostatně i ze samotné povahy mimořádných opatření, které může odpůrce v případě existence epidemie (či nebezpečí jejího vzniku) vydat.
35. Soud považuje za obecně známou skutečnost, že epidemie se může v některých případech šířit exponenciálně. V takové situaci je často nutné velmi reagovat rychle, jelikož je zásadním způsobem ohroženo zdraví obyvatelstva. Podle soudu musí odpůrce v případě odůvodnění mimořádných opatření vydaných na základě § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví zdůvodnit, proč je možné ho vydat (existence či nebezpečí vzniku epidemie v České republice) a zároveň odůvodnit konkrétní způsob realizace takového mimořádného opatření (zdůvodnit zvolený způsob a rozsah mimořádného opatření). Soud zdůrazňuje, že je třeba mít na paměti zároveň okolnosti, které mohou vydání toho kterého mimořádného opatření provázet. V případě exponenciálního šíření epidemie je zřejmé, že se okolnosti mohou měnit „*ze dne na den*“ a celá situace je tak velice dynamická.
36. Soud na základě těchto východisek posoudil odůvodnění nyní posuzovaného mimořádného opatření a došel k závěru, že odůvodnění je dostatečné. Z odůvodnění je totiž jasné, z jakých skutečností odpůrce při vydání mimořádného opatření vycházel a na základě jakých úvah dospěl k závěru, že je nutné toto opatření (povinnost nosit roušku) vydat. Odpůrce v odůvodnění cituje důkazy o vlivu roušek na prevenci přenosu koronaviru SARS-CoV-2, zmiňuje praxi z jiných zemí,

kde mělo nošení roušek a respirátorů vliv na nižší úmrtnost a zvýšenou incidenci respiračních nákaz na podzim a zimě. Zmiňuje i konkrétní zahraniční vědecké studie, které podporují závěr o efektivnosti používání ochrany dýchacích cest na bránění přenosu onemocnění COVID-19. Vzhledem ke všem okolnostem (mj. velmi dynamicky se měnící situace v České republice v souvislosti s epidemií) považuje soud odůvodnění za dostatečné, naplňující požadavky za kvalitu odůvodnění opatření obecné povahy.

d) přezkum obsahu z hlediska rozporu mimořádného opatření se zákonem

37. Navrhovatel ve svém návrhu uvedl, že mimořádné opatření nenaplnuje pro neurčitost samotného vymezení omezení zákazu pohybu bez používání roušky princip právní jistoty, jelikož nespécifikuje vztah nositele právní povinnosti k bydlišti, na které se povinnost vztahovat nemá, ale i v situacích, kdy tuto povinnost z objektivních důvodů nelze splnit.
38. Ani tuto námitku nepovažuje soud za důvodnou. Soud zdůrazňuje, že musí posuzovat nyní platné mimořádné opatření a nikoliv opatření, které navrhovatel napadl původně (předtím, než bylo odpůrcem zrušeno). V nyní posuzovaném mimořádném opatření je specifikováno, že povinnost nosit roušku platí mj. ve všech vnitřních prostorech staveb, mimo bydliště, popř. místo ubytování (hotelový pokoj, domov pro seniory atd.). Zároveň odpůrce stanovil z této povinnosti mnoho výjimek. Pokud tak navrhovatel tvrdí, že není zřejmé, jak např. zaměstnanci mohou jíst a pít během své práce, výjimka stanovená v čl. I bodu 2 odst. o) výslovně stanoví, že zaměstnanci (a osoby v obdobném postavení) nemusí roušku nosit v případě, kdy práci vykonávají ve vzdálenosti nejméně 2 metry od jiné osoby. Výjimky, které jsou v posuzovaném mimořádném opatření uvedeny, považuje soud za logické, dostatečně zohledňující možné komplikace při provádění daného opatření. V opatření je např. výslovně uvedeno, že v případech zřetele hodných může ošetřující lékař povolit osobě nacházející se ve zdravotnickém zařízení výjimku. Z toho dle soudu plyne, že napadené opatření není „nepřiměřeně tvrdé“ a odpůrce vzal v potaz nejrůznější okolnosti, za kterých by nebylo vhodné trvat na povinnosti nosit roušku bezpodmínečně (např. velmi malé děti či některé osoby s poruchou autistického spektra).
39. Co se týče samotného pojmu „bydliště“, je dle soudu třeba využít jazykový a teleologický výklad a tento pojem vykládat v tom smyslu, že osoba musí roušku nosit ve vnitřních prostorech staveb mimo své bydliště nebo mimo místo, kde je daná osoba ubytována. Soud považuje pojem „bydliště“ za standardní neurčitý právní pojem a nevidí důvod, proč by měl zrušit nyní posuzované mimořádné opatření, když se tato otázka dá překlenout standardním právním výkladem.

e) proporcionalita

40. V posledním kroku soudního algoritmu přezkumu opatření obecné povahy musí soud posoudit proporcionalitu napadeného opatření. Znamená to, že soud musí posoudit tzv. kritérium vhodnosti, potřebnosti a kritérium minimalizace zásahů.
41. Kritérium vhodnosti znamená, že opatření obecné povahy umožňuje dosáhnout sledovaný cíl. Kritérium potřebnosti znamená, že soud musí posoudit, zda spolu opatření obecné povahy a sledovaný cíl logicky souvisí a zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem. Konečně kritérium minimalizace zásahu sleduje, zda jsou následky způsobené opatřením obecné povahy úměrné sledovanému cíli. Podle rozšířeného senátu NSS toto poslední kritérium v praxi znamená, že opatření obecné povahy musí představovat „rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými a soukromými zájmy navzájem.“ Zároveň považuje soud za důležité upozornit na rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6Ao 7/2010 – 73, podle kterého by měl soud v praxi v rámci testu proporcionality postihovat pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření, „nikoliv však případy, kdy v rámci zákona je možno vícero řešení daného problému a soud dospěje k závěru, že lepší by bylo jiné řešení než v dané věci příslušným orgánem přijaté.“

42. Soud má za to, že všechna tři kritéria principu proporcionality byla v posuzované věci naplněna. Podle soudu napadené opatření (povinnost nosit roušky) umožňuje dosáhnout sledovaného cíle. Tímto cílem je podle daného opatření „*oploštění křivky pozitivních případů onemocnění COVID-19 v populaci*.“ V odůvodnění nyní posuzovaného opatření je logicky vysvětleno, proč používání roušek může k tomuto oploštění křivky přispět. Kromě toho soud samozřejmě musí vzít v potaz všechny okolnosti posuzovaného případu. Používání roušek není jediným opatřením, které bylo v České republice v souvislosti s epidemií nového typu koronaviru zavedeno. Vzhledem k dynamicky se měnící situaci je zřejmé, že v některých případech je nutné různá mimořádná opatření kombinovat, např. podle počtu nakažených v přepočtu na počet obyvatel nebo podle počtu hospitalizovaných osob v nemocnicích. Soud tedy považuje za zásadní, že napadené mimořádné opatření umožňuje přispět k dosažení sledovaného cíle. Kromě toho považuje soud za důležité, že je odpůrce vrcholným orgánem ochrany veřejného zdraví v České republice, vede soustavu krajských hygienických stanic a má k dispozici celý odborný aparát, který se epidemií koronaviru v České republice zabývá (např. Úřad zdravotnických informací a statistiky ČR). Soud je také toho názoru, že opatření obecné povahy (povinnost nosit roušek) a sledovaný cíl (oploštění křivky pozitivních případů onemocnění COVID-19 v populaci) spolu logicky souvisí a druhé kritérium je proto taktéž naplněno.
43. Co se týče třetího kritéria (minimalizace zásahu) je dle soudu nutné znovu upozornit na okolnosti, které epidemie onemocnění COVID-19 v České republice provází. Soud považuje za obecně známou skutečnost, že v České republice se v posledních několika měsících epidemie výrazně zhoršila. Za takových okolností musí soudy postupovat obezřetně, a jak NSS uvedl v již zmíněném rozsudku, postihovat pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření. Soud považuje povinnost nosit roušku za zcela přiměřenou nyní nastalé situaci, zejména ve srovnání se zájmem na ochraně života a zdraví obyvatel České republiky. Kromě toho soud považuje za zásadní, že z povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest odpůrce stanovil řadu významných a logických výjimek a opatření proto nelze dle soudu označit za nepřiměřeně tvrdé. K obdobnému závěru ostatně dospěl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18A 22/2020 – 140, který rovněž posuzoval mimořádné opatření spočívající v nařízení povinnost nosit roušku, a který v bodě 91 tohoto rozsudku uvedl, že „*(...) Zásah do svobody pohybu či soukromého a rodinného života navrhovatele tak jistě nelze zcela bagatelizovat, nicméně takového zásahu jsou v porovnání se zájmem na ochraně životů a zdraví obyvatelstva obecně jistě zcela přiměřené.*“

Závěr a náklady řízení

44. Jelikož všechny námitky navrhovatele soud vyhodnotil jako nedůvodné, rozhodl podle § 101d odst. 2 s. ř. s. tak, že podaný návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN, zamítl. Soud zároveň odmítl ostatní napadená mimořádná opatření, jelikož tato již byla zrušena a ve vztahu k nim proto existuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení
45. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel ve věci úspěšný nebyl (návrh zrušit aktuálně platné mimořádné opatření byl jako nedůvodný zamítnut a ostatní návrhy byly pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení odmítnuty), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nad rámec běžné administrativní agendy žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 29. ledna 2021

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu