



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **nezl. A. B.**, zastoupen zákonými zástupci A. B. a A. B., bytem tamtéž, dále zastoupen na základě plné moci JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) nezl. A. D., II) nezl. S. G. D., III) nezl. P. F., IV) nezl. J. H., V) nezl. J. K., VI) nezl. M. K. a VII) nezl. R. K., VIII) nezl. P. K., IX) nezl. T. K. a X) nezl. E. K., XI) nezl. J. K. a XII) nezl. V. K., XIII) nezl. J. L. a XIV) nezl. M. L., XV) nezl. D. L., XVI) nezl. M. M. a XVII) nezl. K. M., XVIII) nezl. A. P., XIX) nezl. D. J. P., XX) nezl. J. S., XXI) nezl. E. S., XXII) nezl. A. S. S., XXIII) nezl. M. S. a XXIV) nezl. V. S., XXV) nezl. N. S., XXVI) nezl. A. T. a XXVII) nezl. E. T., XXVIII) nezl. J. V. a XXIX) nezl. J. V., XXX) nezl. M.V., XXXI) nezl. A. V., XXXII) nezl. Š. P., všechny zastoupeny svými zákonými zástupci, dále všechny zastoupeny na základě plné moci JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, o návrhu na vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-6/MIN/KAN,

**t a k t o :**

- I. Opatření obecné povahy vydané Ministerstvem zdravotnictví dne 29. 4. 2021 pod č. j. MZDR 14600/2021-6/MIN/KAN **bylo** v rozsahu čl. I. odst. 4 **v rozporu se zákonem.**
- II. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 13 228 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Tomáše Nielsena, advokáta se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení I) až XXXII) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci a obsah návrhu**

[1] Návrhem ze dne 6. 5. 2021, téhož dne podaným a doručeným Nejvyššímu správnímu soudu, se navrhovatel domáhal zrušení odpůrcova opatření obecné povahy ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-6/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření“), ve znění odpůrcova opatření obecné povahy ze dne 3. 5. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-7/MIN/KAN.

[2] Nejvyšší správní soud následně navrhovatele vyzval výrokem II. usnesení ze dne 19. 5. 2021, č. j. 2 Ao 3/2021 – 11, aby uvedl rozsah, ve kterém mimořádné opatření napadá. V odůvodnění usnesení navrhovatele rovněž poučil o tom, že mimořádné opatření bylo s účinností ode dne 10. 5. 2021 zrušeno jiným odpůrcovým mimořádným opatřením (čl. II. odpůrcova opatření obecné povahy ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-8/MIN/KAN), takže jeho dosavadnímu návrhu na zrušení již zrušeného mimořádného opatření by nebylo možné vyhovět, a současně mu stanovil lhůtu 5 dní od doručení usnesení k tomu, aby soudu sdělil, zda si přeje procesně reagovat na zrušení napadeného mimořádného opatření a jakým způsobem případně upravuje petit svého návrhu.

[3] Podáním ze dne 25. 5. 2021 navrhovatel mj. soudu sdělil, že předmětné mimořádné opatření napadá v rozsahu čl. I. bodu 4 a že namísto jeho zrušení nově navrhuje, aby soud vyslovil, že bylo v namítaném rozsahu v rozporu se zákonem a že odpůrce v namítaném rozsahu při jeho vydání překročil meze své pravomoci.

[4] Nejvyšší správní soud na tomto místě předesílá, že níže předestřenou argumentaci účastníků řízení podstatně zestručnil; zaměřil se na vylíčení těch jejích částí, jež korespondují s nosnými důvody jeho rozsudků ze dne 2. 6. 2021, č. j. 9 Ao 3/2021 – 41 a č. j. 10 Ao 2/2021 – 107.

[5] Navrhovatel předně uvedl, že je žákem prvního stupně Waldorfské základní a střední školy Semily, která na základě napadeného opatření zavedla tzv. rotační výuku. Navrhovatel nevykazoval známky žádného onemocnění, stejně jako nikdo z jeho okolí. Měl přitom zájem se již od 12. 4. 2021 každý den osobně účastnit denní formy prezenčního vzdělávání na základní škole. To bylo navrhovateli školou umožněno na základě vlastní žádosti, avšak pouze do 20. 4. 2021, kdy došlo k odvolání ředitele školy a k opětovnému uplatňování rotační výuky. Navrhovatel uvádí, že nemůže osobně a pravidelně navštěvovat svou základní školu a účastnit se denní formy vzdělávání, v čemž mu primárně brání odpůrcovo mimořádné opatření.

[6] Dále má navrhovatel za to, že distanční forma výuky není způsobilá plnit účel základního vzdělávání. Odpůrce si pro účely odůvodnění napadeného opatření zvolil z dostupných odborných studií pouze ty, které konvenují jeho záměru vyloučit prezenční výuku; ty ostatní účelově pominul. Nadto navrhovatel tvrdí, že děti jsou vůči nákaze virem SARS-CoV-2 v naprosté většině imunní, ve zbytku pak prodělávají nákazu s velmi mírným nebo žádným pozorovatelným průběhem. Žádná studie neprokázala, že by se mezi dětmi virus šířil snáze než v jiných segmentech populace. Napadené opatření nepovažuje navrhovatel za potřebné, resp. má za to, že jeho potřebnost nebyla odpůrcem náležitě odůvodněna. Není zřejmé, jaké hodnoty má odpůrce na mysli při zmiňování „vysokých počtů nakažených a hospitalizovaných“. Navrhovatel taktéž postrádá odůvodnění dovozované souvislosti mezi počtem pozitivně testovaných dětí ve školách a počtem hospitalizovaných osob. Jelikož nejsou nastaveny jasné „mantinely“ pro uplatňování takto drastického a plošného zásahu do práva dítěte na vzdělání, nelze vydání napadeného opatření hodnotit jinak, než jako svévoli výkonu státní moci. Odůvodnění napadeného opatření tak podle navrhovatele neobsahuje žádný přesvědčivý důkaz o tom, že by plošné uzavření škol, navíc aniž by byly ve všech školách indikovány osoby podezřelé z nákazy, mělo přinést efekt spočívající v likvidaci epidemie COVID-19. Napadené opatření považuje rovněž za rozporné s § 3 odst. 2 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů,

pokračování

v rozhodném znění (dále jen „pandemický zákon“), neboť v jeho odůvodnění absentuje zohlednění přiměřenosti zásahu mimořádného opatření do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob.

[7] Navrhovatel namítá, že napadené opatření bylo vydáno v rozporu s čl. 2 odst. 2, čl. 4, čl. 10 odst. 1 a 2, čl. 31 a čl. 33 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), dále v rozporu s čl. 2, čl. 3 odst. 1 a 3, čl. 12 odst. 1, čl. 14 odst. 1, čl. 15, 16, 19, 24, 28 a 31 Úmluvy o právech dítěte, čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 14 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 13 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

[8] Konkrétněji pak navrhovatel podotýká, že odpůrce vydal napadené opatření na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), ve spojení s § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona. Vzhledem k tomu, že posledně uvedené ustanovení zakotvuje možnost uzavření vysokých škol, nikoli ale škol základních, mohl by odpůrce zákonné zmocnění k vydání napadeného opatření čerpat jedině ze zákona o ochraně veřejného zdraví. Zmíněný § 69 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona ovšem hovoří pouze o osobách podezřelých z nákazy; nelze je tudíž použít k zasažení do práv osob zdravých nebo těch, u kterých podezření z nákazy nehrozí. Pokud tedy odpůrce přistoupil k vydání napadeného opatření, patrně považuje všechny žáky za osoby podezřelé z nákazy. Takový předpoklad ale podle navrhovatelova názoru neodpovídá realitě, když aktuálně (v době podání návrhu, pozn. NSS) je testováním odhaleno necelé 1 % pozitivních osob z celé populace. Pozitivní test přitom automaticky neznamena onemocnění nemocí COVID-19.

[9] Navrhovatel k tomu dodal, že napadené opatření je neproporcionální, neboť nesplňuje kritérium vhodnosti, potřebnosti ani přiměřenosti v užším smyslu. Odpůrce vůbec nebyl schopen určit, zda k přenosu nákazy docházelo ve školách, nebo mimo ně ani do jaké míry přispěly dotčené věkové skupiny obyvatel ke zrychlování šíření epidemie během října roku 2020.

## II. Vyjádření odpůrce a navrhovatelova replika

[10] Odpůrce se k návrhu na zrušení napadeného opatření vyjádřil v podání ze dne 27. 5. 2021. S odkazem a citací z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010 – 73, připomněl, že soud musí při přezkumu opatření obecné povahy dbát toho, aby prováděním testu proporcionality nenahrazoval činnost orgánů veřejné správy a nevstupoval do jejich kompetence.

[11] Odpůrce dále akcentoval, že tam, kde to je možné, si činí orgán veřejné moci primárně odborný úsudek sám, což podporuje odkazem na § 127 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v rozhodném znění. Navíc má k dispozici i Státní zdravotní ústav, jenž je rovněž zapsán coby znalecký ústav specializovaný v oboru „Zdravotnictví“, konkrétně v odvětvích *ochrana veřejného zdraví, epidemiologie, virologie a hygiena*. Tato pandemie, stejně jako odborné poznatky o ní, se dynamicky vyvíjejí, a proto informace a podklady, které jsou běžně dostupné pro provedení správního uvážení, nebyly nyní k dispozici. Podle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 6 pandemického zákona se ostatně opatření obecné povahy vydává, aniž by tomu předcházelo klasické řízení o návrhu opatření obecné povahy. Skutečnost, že mj. i toto opatření bylo vydáno na základě znalostí celkově nedostatečných a nepřesných (avšak v rozhodné době jediných dostupných), tedy odpůrce považuje za předpokládanou a předem danou, neboť podle jeho názoru není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Preferuje princip

předběžné opatrnosti za účelem ochrany života a zdraví osob jakožto nejdůležitějších základních hodnot, přičemž se snaží o co možná nejmírnější omezení chodu společnosti.

[12] K námitce navrhovatele, že provoz základní školy je možné omezit na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví pouze u osob podezřelých z nákazy, odpůrce cituje z odst. 40 odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2020, č. j. 8 A 60/2020 - 103, a sice že „*nezbývá než vycházet z aktuálního vědeckého poznání, podle něhož onemocnění COVID 19 mohou na další osoby přenášet i lidé, kteří sami příznaky onemocnění nevykazují. Tato skutečnost opravňuje omezení shromáždění většího počtu osob, jak je realizováno napadeným mimořádným opatřením.*“

[13] Odpůrce uvádí, že podle ředitele Ústavu zdravotnických informací a statistiky Ladislava Duška je výskyt nově nakažených mezi dětmi od pěti do jedenácti let nyní (v době podání odpůrcova vyjádření, pozn. NSS) 154 na 100 000 lidí za sedm dní. Souvislost nákazy se školním kolektivem se podle něj prokázala u 657 dětí. I toto číslo svědčí podle odpůrce o tom, že návrat dětí do škol nelze realizovat nárazově z úplné absence na prezenční výuce k plné přítomnosti. Ve školách a školských zařízeních dochází k intenzivním kontaktům mezi jednotlivými dětmi, žáky, studenty a pedagogickými pracovníky. S docházkou do škol a školských zařízení je spojena i související zvýšená mobilita a frekvence sociálních kontaktů při dopravě.

[14] Dále odpůrce uvádí, že odborná veřejnost není dosud jednotná v názoru na to, jaká opatření je třeba v boji s epidemií přijímat. Odpůrce se v rámci principu předběžné opatrnosti a v zájmu preference ochrany životů a zdraví občanů ČR přiklonil k těm studiím, které tvrdí, že uzavření škol patří mezi nejúčinnější nástroje, kterými může společnost, nad rámec farmakologických opatření (vakcinace a léčebné postupy), zamezovat dalšímu šíření nákazy. S poukazem na již odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010 – 73, odpůrce opakuje, že není úkolem soudu posuzovat lepší řešení než řešení přijaté; postačí totiž, je-li takové, které v uvážení odpůrce logicky přispívá k ochraně života a zdraví.

[15] Odpůrce je přesvědčen, že napadené opatření je vhodné, přiměřené a potřebné. Aktuální epidemiologická situace ke dni přijetí napadeného opatření byla stále nepříznivá a riziko přenosu onemocnění COVID-19 bylo stále velmi vysoké. V případě postupného otevírání škol tak bylo nutné postupovat pozvolna a umožnit postupně prezenční výuku těm žákům, kteří ji nejvíce potřebují.

[16] Navrhovatel následně podal Nejvyššímu správnímu soudu k vyjádření odpůrce rozsáhlou repliku ze dne 10. 6. 2021. Zdůraznil význam zásady legality výkonu státní správy a podotkl, že odpůrce neprokázal existenci epidemie onemocnění COVID-19, příčinnou souvislost mezi napadeným opatřením a účelem pandemického zákona, nezbytnost rozsahu a doby mimořádného opatření ani přiměřenost tohoto opatření. Odpůrce má s ohledem na zásadu materiální pravdy, zakotvenou v § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a následně v souladu s § 3 odst. 2 pandemického zákona své mimořádné opatření náležitě odůvodnit. Vymezuje se vůči relevanci vyhlášení pandemie ze strany Světové zdravotnické organizace, přičemž údaj o počtu osob v ČR zemřelých v souvislosti s onemocněním COVID-19 označuje za zavádějící, stejně jako údaje o počtu pozitivně vyhodnocených testů. Podle jeho názoru odpůrce rovněž při vydávání mimořádných opatření nepostupuje *lege artis*. Dále adresuje některé odborné otázky související s prognózou šíření epidemie (promítnost populace, protiinfekční a slizniční imunita, komunitní a kolektivní imunita apod.). V závěru své repliky navrhovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, č. j. 10 Ao 2/2021 – 107, jehož výrokem I. byla deklarována

pokračování

nezákonnost odpůrcova opatření obecné povahy ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-3/MIN/KAN, v rozsahu čl. I odst. 4 a 5.

[17] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že osoby zúčastněné na řízení I) až XXXII) v podáních, jimiž uplatnily práva osob zúčastněných na řízení, uvedly, že jsou seznámeny s obsahem navrhovatelova návrhu na zrušení (části) napadeného opatření. S tímto návrhem se plně ztotožňují a odkazují na něj, s tím, že opatření považují za nelegitimní, nezákonné a rozporné s ústavním pořádkem.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Napadené opatření ze dne 29. 4. 2021 vyvolávalo právní účinky od 3. 5. 2021 do 9. 5. 2021 (s účinností od 4. 5. 2021 přitom bylo změněno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 3. 5. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-7/MIN/KAN; ta se ale nedotkla čl. I odst. 4 napadeného opatření). S účinností od 10. 5. 2021 bylo napadené opatření zrušeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-8/MIN/KAN.

[19] Skutečnost, že napadené opatření bylo zrušeno, sama o sobě nebrání tomu, aby soud pokračoval v řízení, jak plyne z § 13 odst. 4 pandemického zákona: *„Pozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení. Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části byly v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, v rozsudku vysloví tento závěr.“*

[20] Pandemický zákon tedy oproti obecné úpravě umožňuje soudu přezkoumat opatření obecné povahy, které již bylo zrušeno jiným opatřením obecné povahy, a vynést deklaratorní výrok určující jeho nezákonnost. Předmět řízení se v takové situaci nemění, neboť soud i nadále přezkoumává zákonnost totožného mimořádného opatření – soud jen získává novou výrokovou možnost. I ta je však vázána na to, že se navrhovatel takového výroku domáhá. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, navrhovatel petit svého návrhu na zahájení řízení upravil tak, že po zrušení napadeného opatření obecné povahy se domáhá deklarace nezákonnosti napadeného opatření, a to v rozsahu jeho čl. I odst. 4. Navrhovatelem původně podaný návrh na zrušení části napadeného opatření obecné povahy se tak transformoval na návrh na vyslovení nezákonnosti části napadeného opatření obecné povahy.

[21] Nejvyšší správní soud shledal, že návrh na vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy byl podán včas a osobou k tomu oprávněnou (soud považuje za zbytečné tyto závěry blíže odůvodňovat, neboť nejsou odpůrcem zpochybňovány).

[22] Napadeným čl. I odst. 4 odpůrcova mimořádného opatření se omezoval *„provoz základních škol podle školského zákona, a to tak, že se zakazuje osobní přítomnost žáků na základním vzdělávání v základní škole, s výjimkou:*

- a) základní školy při zdravotnickém zařízení,
- b) škol zřízených při zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy,
- c) dětí v přípravné třídě,
- d) žáků 1. stupně ve škole, ve které je počet žáků 1. stupně nejvýše 75 žáků, pokud je budova tohoto 1. stupně stavebně oddělena od budovy 2. stupně základní školy, a to včetně školní jídelny,
- e) žáků 1. stupně ve škole, která nesplňuje podmínky podle písmene d), a to za podmínky, že se vzdělávání v lichém týdnu neúčastní první polovina tříd a v sudém týdnu neúčastní druhá polovina tříd (při lichém počtu tříd lze počet zaokrouhlit),

- f) v Karlovarském kraji, Královéhradeckém kraji, Libereckém kraji, Pardubickém kraji, Plzeňském kraji, Středočeském kraji a hlavním městě Praze žáků 2. stupně, a to za podmínky, že se vzdělávání v lichém týdnu neúčastní první polovina tříd a v sudém týdnu neúčastní druhá polovina tříd (při lichém počtu tříd lze počet zaokrouhlit),
- g) dětí v přípravném stupni základní školy speciální,
- h) základních škol nebo tříd zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona,
- i) individuální konzultace (pouze jedno dítě nebo žák, jeden pedagogický pracovník a případně zákonný zástupce),
- j) skupinové konzultace žáků 2. stupně obrožených školním neúspěchem anebo žáků 9. tříd podle jejich potřeby vyhodnocené školou v předmětech potřebných pro přijímací zkoušky, a to v nejvyšším počtu 6 žáků v jedné skupině, s tím, že prezentační výuka musí probíhat v neměnných třídách dětí nebo žáků, s výjimkou skupinové konzultace podle písmene j)“.

[23] Navrhovatel mj. namítl, že odpůrce nemohl plošně omezit (formou tzv. rotační výuky) provoz 1. stupně základních škol. Je přesvědčen, že § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona ani § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví odpůrce k takovému postupu neopravňují.

[24] Nejvyšší správní soud se posouzením zcela totožné právní otázky zabýval již ve svých (výše odkazovaných) rozsudcích ze dne 2. 6. 2021, č. j. 9 Ao 3/2021 – 41 a č. j. 10 Ao 2/2021 – 107. V obou případech šlo o návrhy na vyslovení nezákonnosti odpůrcových opatření obecné povahy řady „14600“ (srov. č. j. MZDR/14600/2021-2/MIN/KAN, č. j. MZDR/14600/2021-3/MIN/KAN, nyní napadené opatření č. j. MZDR/14600/2021-6/MIN/KAN), která časově předcházela nyní napadenému mimořádnému opatření. V obou případech se také jednalo o posouzení otázky, zda je odpůrce s ohledem na § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona a (nebo) § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví oprávněn plošně omezit provoz základních škol tak, že zakáže osobní přítomnost žáků na základním vzdělávání v základní škole (se současným stanovením příslušných výjimek pod jednotlivými písmeny čl. I odst. 4 předmětných mimořádných opatření). V obou případech přitom Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tomu tak není. V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod k odchýlení se od svých dříve vyjádřených právních názorů, a proto se jich níže přidržel.

[25] Podle § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona je mimořádným opatřením omezení výuky nebo jiného provozu vysoké školy nebo stanovení podmínek pro výuku nebo jiný provoz vysoké školy (další písmena tohoto ustanovení tu není třeba citovat, protože se žádné z nich zjevně netýká škol ani školských zařízení). Na základě tohoto ustanovení mohl tedy odpůrce omezit jen provoz vysokých škol, což učinil v čl. I odst. 1 a 2 napadeného opatření, případně též v jeho čl. I odst. 10, 11 a 13 písm. a). Nyní posuzovaný návrh na vyslovení nezákonnosti napadeného opatření se však netýká omezení provozu vysokých škol (nýbrž škol základních). Proto soud nezkoumal, zda odpůrce v záhlaví napadeného opatření správně užil odkazu na § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona, a dále se věnoval jen odpůrcovým možnostem podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Lze nicméně konstatovat, že zákonodárce v pandemickém zákoně, který měl být určen speciálně k zakotvení nástrojů pro zvládnutí pandemie SARS-Cov-2, upravil možnost omezení výuky nebo jiného provozu, pouze pokud jde o vysoké školy, zatímco omezení ostatních škol a školských zařízení sem nezahrnul, a ponechal je tak v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví. Ten ale k takto plošným opatřením není určen, jak bude vyloženo dále.

[26] Soud dává navrhovateli za pravdu v tom, že na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nemohl odpůrce plošně uzavřít základní školy či omezit jejich provoz.

pokračování

[27] Podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku

- a) *zákaz nebo omezení výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, vývozu, prodeje a jiného nakládání s potravinami a dalšími výrobky, kterými může být šířeno infekční onemocnění, popřípadě příkaz k jejich zničení,*
- 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,**
- c) *zákaz nebo omezení výroby, úpravy, dopravy a jiného nakládání s pitnou vodou a vodami užívanými k účelům podle § 6a a 6d, zákaz používání vod ze studní, pramenů, vodních nádrží, rybníků, potoků a řek,*
- d) *příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních,*
- e) *příkaz k provedení obniskové dezinfekce, dezinfekce a deratizace na celém zasaženém území; obniskovou dezinfekci, dezinfekci a deratizaci provede zdravotní ústav (§ 86 odst. 1), stanoví-li tak rozhodnutím příslušný orgán ochrany veřejného zdraví; v takovém případě jsou fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby povinny vytvořit podmínky pro provedení obniskové dezinfekce, dezinfekce nebo deratizace stanovené rozhodnutím příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví a stpět provedení obniskové dezinfekce, dezinfekce nebo deratizace v termínu stanoveném tímto rozhodnutím; náklady na tuto obniskovou dezinfekci, dezinfekci a deratizaci provedenou zdravotním ústavem jsou hrazeny ze státního rozpočtu,*
- f) *příkaz k varovnému označení objektů, v nichž došlo k infekčnímu onemocnění, a text tohoto označení,*
- g) *mimořádné očkování a preventivní podání jiných léčiv (profylaxe),*
- h) *příkaz k vyčlenění objektu v majetku státu, kraje nebo obce k izolaci fyzických osob nebo jejich karanténě,*
- i) *zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.*

[28] Většina písmen tohoto ustanovení míří k úzce věcně vymezeným příkazům nebo zákazům (zákaz prodeje podezřelých potravin, zákaz používání vod, vyčlenění lůžek nebo přímo objektů k izolaci osob, provedení dezinfekce), které mají přispět k lepšímu zvládnutí konkrétních ohnisek epidemie. [Soud tu nechává stranou „zbytkové“ ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, k němuž se ve své judikatuře vyjádřil již opakovaně, viz rozsudek ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63, body 141–146.] Naopak, široce je formulováno právě písmeno b), které zahrnuje velké množství běžných oblastí života a současně se intenzivně dotýká práv a svobod jeho adresátů. I způsob formulace tohoto ustanovení je odlišný: ostatní písmena vážou příkazy a zákazy na věci, vodní zdroje či místa, kdežto písmeno b) je zaměřeno přímo na osoby, tedy konkrétně *fyzické osoby podezřelé z nákazy*.

[29] Ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje zásah do řady ústavně zaručených základních práv (svobody pohybu a shromáždění, práva na ochranu zdraví či práva na vzdělání), a proto musí být vykládáno restriktivně tak, že umožňuje zakázat nebo omezit styk jen těch skupin fyzických osob, u nichž existuje konkrétní podezření z nákazy či vyšší riziko, že by mohly být nakaženy. Takový předpoklad však nelze učinit ve vztahu ke každému, kdo se nachází na území České republiky, a to zvláště ne v době, kdy už se množství osob pravidelně podrobuje povinnému testování, a naopak je tak u nich třeba předpokládat, že podezřelé z nákazy nejsou.

[30] V rozsudku ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021 - 65, který se zabýval testováním dětí, žáků a studentů, připomněl Nejvyšší správní soud odpůrcův argument, který vycházel z toho, že je podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví oprávněn nařídit uzavření nebo omezení provozu škol – a tím spíše je podle vlastního přesvědčení oprávněn nařídit též testování zaměstnanců, dětí, žáků a studentů ve školách. Soud našel oporu pro povinné testování ve školách v jiném písmenu ustanovení § 69 odst. 1 uvedeného zákona, podotkl však, že odpůrcova úvaha do jisté míry pomíjí úvod celého § 69 odst. 1 písm. b), který umožňuje zakázat nebo omezit styk jen u *osob podezřelých z nákazy* (viz body 29 – 31 odkazovaného rozsudku).

[31] Detailně se pak Nejvyšší správní soud vyslovil k povaze § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví ve svém rozsudku ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, v němž mj. zkoumal možnost omezit podle tohoto ustanovení činnost provozoven stravovacích služeb a provoz heren a kasin. Každé z opatření uvedených v demonstrativním výčtu podaném v tomto ustanovení za slovem *zejména* musí představovat *zákaz nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*, tedy sledovat účel vymezený již v samotném úvodu ustanovení. Osobou podezřelou z nákazy nemůže být bez dalšího každý; pojem *fyzická osoba podezřelá z nákazy* je legislativní zkratkou zavedenou v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví. Rozumí se jí fyzická osoba, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy. Ohniskem nákazy je pak místo, ve kterém se šíří nákaza (§ 65 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví). Osobou podezřelou z nákazy je podle judikatury Nejvyššího správního soudu též osoba s pozitivním výsledkem antigenního testu poskytnutého zaměstnavatelem (srov. rozsudek téhož soudu ze dne 14. 3. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, bod 81) či provedeného ve škole (již citovaný rozsudek ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021 - 65).

[32] Teoreticky nelze vyloučit, že v extrémní situaci by ohniskem nákazy mohla být celá Česká republika, a osobou podezřelou z nákazy by tedy mohl být každý, kdo se ocitá na jejím území. Samotný fakt, že probíhá celosvětová pandemie, však k takovému závěru sám o sobě automaticky nestačí. Pokud by ohnisko nákazy pokrývalo celé území státu, byl by to především důvod pro vyhlášení nouzového stavu (několik měsíců trvající nouzový stav přitom skončil dne 11. 4. 2021).

[33] Ani v nyní posuzované věci (ať již v odůvodnění napadeného mimořádného opatření nebo ve svém vyjádření k návrhu na vyslovení nezákonnosti) neuvedl odpůrce nic, z čeho by plynulo, že ohniskem nákazy je celá Česká republika, natož aby takové tvrzení prokázal. Nejvyšší správní soud rovněž odmítl názor, že by odpůrce mohl vydávat plošná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví z preventivních důvodů (viz body 41–46 rozsudku ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 44).

[34] Odůvodnění napadeného opatření používá spíše obecné formulace („*ve školách je evidován dlouhodobě významný počet ohnisek nákazy*“, „*školy patří mezi nejpočetnější ohniska nemoci*“) a současně připouští, že ani prudký nárůst výskytu onemocnění po začátku školního roku u starších žáků a studentů neumožňuje určit, zda k nálezům došlo ve školách, nebo mimo ně. O konkrétním epidemiologickém riziku, které by mohli představovat mladší žáci na 1. stupni základní školy, odůvodnění mlčí (naopak říká, že nemoc se tu šíří významně méně než mezi staršími dětmi), a u dětí předškolního věku uvádí, že souvislost nákazy s pobytem v mateřské škole není prokázána.

[35] Právě uvedené formulace jsou vybrány z úvodní části odůvodnění coby myšlenky, které by se teoreticky mohly vztahovat k pravomoci odpůrce podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Sám odpůrce ale této otázce nevěnoval žádnou konkrétní pasáž odůvodnění. Toto jeho mlčení nasvědčuje tomu, že se odpůrce buď vůbec nezamýšlel nad tím, zda má formulace *fyzická osoba podezřelá z nákazy* nějaký smysl (a jaký), nebo automaticky pokládal za *fyzickou osobu podezřelou z nákazy* každé dítě navštěvující mateřskou školu či každého žáka 1. stupně základní školy. Takovýto výklad ale nemůže obstát. Odpůrce ve skutečnosti používá § 69 odst. 1 písm. b) způsobem, jako by v něm jeho úvodní pasáž (*zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*) vůbec nebyla a jako by mezi jeho pravomoci při epidemii patřilo obecně a bez dalších podmínek omezení svobody pohybu všem obyvatelům, zákaz veškerých představení, uzavření veškerých škol, restaurací apod. Takové úvahy



pokračování

však nejen že jsou obtížně přijatelné z ústavněprávního hlediska, ale ani nemají žádný podklad ve znění zákona.

[36] Nejvyšší správní soud tedy setrvává na názoru, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví je ze své povahy určen spíše k časově a místně omezeným protiepidemickým opatřením, která jsou podmíněna konkrétním podezřením na výskyt nákazy u konkrétního okruhu osob. Nejde a nemůže jít o plošný nástroj podobný tomu, jaký má po dobu nouzového stavu k dispozici vláda (srov. § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení), a vzhledem k úvodu samotného ustanovení jej tím spíše nelze použít k plošnému uzavření či omezení provozu všech škol, v nichž se (z pohledu doby účinnosti napadeného opatření) již několik měsíců žáci vyskytovat ani nesměli.

[37] Jestliže odpůrce zavedl rotační výuku na 1. stupni všech základních škol, překročil tím meze, které mu pro jeho protiepidemická opatření dává zákon. Tento nesprávný postup lze přirovnat k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., v řízení o zrušení opatření obecné povahy užitý přiměřeně podle § 101b odst. 4 s. ř. s.], pro něž soud zruší napadené rozhodnutí (zde opatření obecné povahy) i bez jednání. Odpůrcův postup měl vliv na zákonnost napadeného opatření, neboť na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nemohlo být napadené opatření vůbec vydáno.

[38] Za této situace nepokládá Nejvyšší správní soud za potřebné se vyjadřovat k dalším namítaným vadám napadeného opatření.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[39] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud výrokem I. tohoto rozsudku vyslovil podle § 13 odst. 4 pandemického zákona nezákonnost napadeného opatření obecné povahy v rozsahu označeném navrhovatelem, tj. v rozsahu jeho čl. I. odst. 4.

[40] Při rozhodování o náhradě nákladů řízení je určující kritérium celkového procesního úspěchu ve věci, kterého nyní dosáhl navrhovatel. Navrhovatel proto má vůči odpůrci právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).

[41] Navrhovatelovy náklady řízení sestávají jednak ze zaplaceného soudního poplatku za návrh na zrušení opatření obecné povahy (5000 Kč), jednak z odměny zástupce (advokáta) za dva úkony právní služby, jež spočívají v převzetí a přípravě zastoupení a následném podání návrhu na zahájení řízení [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v rozhodném znění]. Výše odměny (představující náklad řízení na straně navrhovatele) za každý z poskytnutých úkonů právní služby se určuje podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu a činí 3100 Kč. K tomu je třeba připočíst dvakrát částku paušální náhrady hotových výdajů advokáta dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, která se pojí s poskytnutím každého úkonu právní služby (tj. 2x300 Kč). Zástupce navrhovatele je navíc plátcem DPH, a proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšuje o částku odpovídající dani, kterou je zástupce povinen odvést. Celková výše nákladů řízení tedy činí 13 228 Kč.

[42] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že náklady spojené s úkonem právní služby v podobě navrhovatelovy repliky k vyjádření odpůrce neshledal účelně vynaloženými, neboť ze samotné repliky je patrné, že si navrhovatel (jeho zástupce) byl vědom rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, č. j. 10 Ao 2/2021 – 107, a tudíž bylo zřejmé, že jakákoli

argumentace nad rámec námitky absence zákonného oprávnění odpůrce k omezení provozu základních škol bude nadbytečná.

[43] Osoby zúčastněné na řízení I) až XXXII) nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim Nejvyšší správní soud neuložil žádné povinnosti, natož takové povinnosti, jejichž splněním by jim vznikly jakékoli náklady (srov. § 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. června 2021

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu