

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **JUDr. A. Č., Ph.D.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce ze dne 7. 5. 2021, č. j. MZDR-14601/2021-10/MIN/KAN,

t a k t o :

Věc **s e p o s t u p u j e** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 10. 5. 2021 se navrhovatel domáhal zrušení čl. I. bodu 1, bodu 4 písm. a) a bodu 16 mimořádného opatření odpůrce ze dne 7. 5. 2021, č. j. MZDR-14601/2021-10/MIN/KAN, které bylo nařízeno postupem 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 (dále jen „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 (dále jen „pandemický zákon“), k ochraně obyvatelstva před dalším rozšířením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2.

[2] Tímto mimořádným opatřením odpůrce v částech napadených návrhem omezil činnost provozoven stravovacích služeb (např. restaurace, hospody a bary) tak, že v nich zakázal přítomnost veřejnosti, a to se stanovenými výjimkami a podmínkami (čl. I. bod 1), omezil provoz heren a kasin tak, že v nich zakázal přítomnost veřejnosti [čl. I. bod 4 písm. a)], a zakázal spolkové, sportovní, taneční, tradiční a jim podobné akce a jiná shromáždění, slavnosti, poutě, přehlídky, ochutnávky, oslavy a jiné veřejné nebo soukromé akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, s účastí přesahující ve stejný čas 2 osoby, a to se stanovenými výjimkami a podmínkami (čl. I. bod 16).

[3] Navrhovatel v návrhu mimo jiné namítl, že uvedené mimořádné opatření je označeno jako opatření o omezení obchodu a služeb, avšak upravuje celou řadu dílčích oblastí, z nichž některé s obchodem a službami nesouvisí. Odpůrce nespecifikoval konkrétní zákonné ustanovení, které by zakládalo jeho působnost pro přijetí konkrétního opatření. Podle názoru navrhovatele jednal odpůrce *ultra vires* a nerespektoval možnosti intenzity zásahu stanovené pandemickým zákonem.

[4] V této souvislosti navrhovatel zdůraznil, že pokud zákon u konkrétní regulace umožňuje přijetí opatření v podobě „omezení“, nelze za legitimní považovat přijetí opatření, kterým se „zakazuje“. Konkrétně v čl. I. bodě 1 písm. a) mimořádného opatření odpůrce zakázal

přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, tedy neomezil, ale úplně vyloučil fungování provozoven, jež nejsou zahrnuty ve stanovených výjimkách. K přijetí takového zákazu však není oprávněn. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona navíc dopadá jen na obchodní nebo výrobní provozovny, a nikoli na provozovny služeb. Pandemický zákon neposkytuje zmocnění pro regulaci stravovacích služeb ani v jiném svém ustanovení. Dále důvodová zpráva k pandemickému zákonu nepředpokládá absolutní zamezení přítomnosti veřejnosti v provozovnách, ale toliko přijetí nástrojů, které mají bránit vysoké koncentraci lidí.

[5] Také omezení provozu heren a kasin podle navrhovatele fakticky představuje zákaz, neboť zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách vede k nemožnosti provozování živých hazardních her a výraznému omezení dalších hazardních her, tedy k faktickému zákazu specifického druhu podnikatelské činnosti a zároveň k nedůvodnému ovlivňování hráče v rozhodnutí o zapojení do těchto her. Pandemický zákon ani zákon o ochraně veřejného zdraví neumožňují tyto aktivity zakázat.

[6] V dalším podání ze dne 17. 5. 2021 navrhovatel oznámil, že odpůrce vydal dne 14. 5. 2021 pod č. j. MZDR-14601/2021-12/MIN/KAN nové mimořádné opatření, kterým bylo s účinností ode dne 17. 5. 2021 od 00:00 hodin zrušeno napadené mimořádné opatření. Z tohoto důvodu navrhovatel s poukazem na § 13 odst. 4 pandemického zákona navrhl, aby Nejvyššího správní soud rozhodl, že odpůrce vydáním mimořádného opatření ze dne 7. 5. 2021, č. j. MZDR-14601/2021-10/MIN/KAN, v části čl. I. bodu I a bodu 4 písm. a) překročil meze své působnosti a toto mimořádné opatření v části čl. I. bodu 1, bodu 4 písm. a) a bodu 16 vydal v rozporu se zákonem a v rozporu se zákonem stanoveným způsobem.

[7] Odpůrce ve vyjádření k návrhu mimo jiné zdůraznil nutnost komplexního posuzování nové a bezprecedentní epidemie koronaviru SARS-CoV-2. Nejen tato pandemie, ale i poznatky o ní se dynamicky vyvíjí, a potřebné informace a podklady tedy nejsou zcela běžně k dispozici. Odpůrce při přijímání mimořádných opatření preferuje ochranu života a zdraví při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. V případě nejasností se odpůrce s ohledem na princip náležité opatrnosti nespolehá na to, že nastane optimističtější varianta.

[8] Odpůrce také uvedl, že provozovny dotčené napadenými částmi mimořádného opatření mohou nadále fungovat formou výdeje nebo například cestou internetového prodeje či dovážky. Formou zákazového omezení je pouze reprobována přítomnost veřejnosti v provozovně. Kromě toho má odpůrce za to, že omezení je širší pojem než zákaz, což plyne i ze stanovených výjimek, které prokazují, že nejde o absolutní zákaz, ale o omezení, byť velmi razantní. Odpůrce dále uvedl, že pod pojem „obchodní provozovna“ spadá i provozovna služeb.

[9] Konečně odpůrce uvedl, že na základě zhodnocení epidemiologické situace a povahy omezovaných činností zvolil vhodné omezující opatření. Nepřiměřené by bylo paušální náhodné opatření bez jakéhokoli zhodnocení a bez odůvodněných výjimek, což není tento případ.

[10] V závěru odpůrce navrhl odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a to pro nedostatek aktivní legitimace navrhovatele, případně jeho zamítnutí pro nedůvodnost.

[11] K vyjádření odpůrce zaslal navrhovatel repliku. V ní mimo jiné uvedl, že pokud je určitá činnost (ale i subjektivní právo) omezována, znamená to, že jsou stanoveny podmínky, za jakých ji lze vykonávat a za jakých již nikoliv. Pokud je stejná činnost zakázána, znamená to, že ji nelze vykonávat za žádných podmínek. Omezení rozhodně nepředstavuje širší pojem než zákaz. Živnostenský zákon přímo v § 17 rozlišuje mezi prodejem zboží a poskytováním služeb. Nelze tedy učinit závěr, že obchod a výroba ve smyslu pandemického zákona zahrnuje

pokračování

také služby. Navrhovatel tak v replice setrval na svém návrhu učiněném podle § 13 odst. 4 pandemického zákona.

II. Dosavadní judikatura vztahující se ke sporné právní otázce

[12] Nejvyšší správní soud k návrhu stejného navrhovatele rozsudkem ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, zrušil čl. I. bod 1, bod 4 písm. a) mimořádného opatření odpůrce ze dne 14. 5. 2021, č. j. MZDR-14601/2021-12/MIN/KAN, které obsahově odpovídaly čl. I. bodu 1, bodu 4 písm. a) nyní napadeného mimořádného opatření, jimiž došlo k shora definovanému omezení činnosti provozoven stravovacích služeb a provozu heren a kasin.

[13] V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že provozovny, v nichž jsou poskytovány služby, nespádají mezi obchodní nebo výrobní provozovny ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona, přičemž jako základ zmíněných opatření učiněných ve vztahu k provozovnám stravovacích služeb, heren a kasin nepřichází v úvahu ani jiné ustanovení téhož zákona. Dále se zabýval tím, zda uvedené mimořádné opatření bylo možné vydat na základě § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví. V tomto směru se v rozsudku sp. zn. 6 Ao 22/2021 uvádějí následující skutečnosti a závěry:

[40] *Ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví vymezuje mimořádné opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jako 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 jednodenních nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu. Již z jeho textu je zřejmé, že odpůrci umožňuje uzavřít i provozovny stravovacích služeb.*

[41] *Nicméně, jak vyplývá z citovaného rozsudku č. j. 6 Ao 11/2021 - 48, cílem uzavření těchto provozoven by muselo být omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. Každé z opatření uvedených v demonstrativním výčtu následujícím za slovem zejména v citovaném ustanovení musí představovat zákaz nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, tedy sledovat účel vymezený v samotném úvodu (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. května 2021 č. j. 5 Ao 1/2021 - 65, bod 30).*

[42] *Z důvodů systematických Nejvyšší správní soud 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.*

[43] *Tento výklad by ani neodpovídal obvyklé legislativní technice - každé ustanovení by pokud možno mělo upravovat jen jeden typ situací. Pokud by tedy 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, měly představovat samostatný typ*

mimořádného opatření (nikoli zákaz nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami), mělo by to být uvedeno v samostatném ustanovení (v samostatném písmenu). Jelikož tak zákonodárce neučinil, podporuje to závěr, že zamýšlel pojmut ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví jako vymezení toho, co může být zákazem nebo omezením styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami.

[44] **Ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví přitom nelze chápat tak, že osobou podezřelou z nákazy může být bez dalšího každý.** Fyzická osoba podezřelá z nákazy je legislativní zkratka zavedená v § 2 odst. 7 písm. a) pro fyzickou osobu, 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 dále již dovodil, že osobou podezřelou z nákazy je též osoba s pozitivním výsledkem antigenního testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 poskytnutého zaměstnavatelem (rozsudek č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, bod 81) či provedeného ve škole (rozsudek č. j. 5 Ao 1/2021 - 65, bod 34).

[45] Teoreticky nelze vyloučit, že v extrémní situaci by ohniskem nákazy mohla být celá Česká republika, a osobou podezřelou nákazy tudíž každý, kdo se vyskytuje na jejím území (což Nejvyšší správní soud implicitně připustil v již citovaném rozsudku č. j. 5 Ao 1/2021 - 65, bod 31), ale samotný fakt, že probíhá celosvětová pandemie, by k takovému závěru sám o sobě automaticky nemohl stačit (rozsudek č. j. 6 Ao 11/2021 - 48, bod 75). **Ostatně je zřejmé, že pokud by tomu tak skutečně bylo, byl by to především důvod k vyhlášení nouzového stavu podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky;** několik měsíců trvající nouzový stav přitom skončil 11. dubna 2021. Odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření ani ve svých vyjádřeních k soudu neuvedl nic, z čeho by plynulo, že je ohniskem nákazy ve smyslu zákona celá Česká republika, natož aby to prokázal. Nadto, tento argument byl odpůrcem „objeven“ až v tomto řízení, což svědčí o tom, že jde o argumentaci účelovou a že odpůrce až dodatečně hledá pro své opatření zákonnou oporu. **Nejvyšší správní soud jednoznačně odmítá stanovisko odpůrce, že by mohl vydávat plošná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví z preventivních důvodů.** Nadto, v současné situaci (respektive dne 14. května 2021, kdy bylo vydáno mimořádné opatření) je epidemie kontinuálně na ústupu (což uznává i odpůrce v odůvodnění mimořádného opatření), řada osob se pravidelně podrobuje povinnému testování, nezanedbatelná část populace již podstoupila očkování a je stanovena všeobecná povinnost nosit ve vnitřních prostorách nebo při akumulaci více osob respirátory třídy FFP2.

[46] **Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ani na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nemohl preventivně zakázat přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, v hernách a v kasinech.**

[47] Podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví může odpůrce zakázat nebo nařídít další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. února 2021 č. j. 6 As 114/2020 - 63 shledal, že podle tohoto ustanovení lze odpůrci s ohledem na výkladové pravidlo eiusdem generis (stejněho druhu) přisoudit „pravomoc zakázat nebo nařídít 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“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2021 č. j. 6 As 114/2020 - 63, 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

pokračování

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).

[48] Z uvedeného lze dovodit, že na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví by sice bylo možné uzavřít jiné provozovny než provozovny uvedené v § 69 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, avšak prostřednictvím § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví 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) (zvýraznění textu učinil šestý senát).

[14] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 6 Ao 22/2021 přisvědčil návrhovateli, že omezení činnosti provozoven stravovacích služeb, heren a kasin prostřednictvím zákazu přítomnosti veřejnosti v těchto provozovnách je zjevně nezákonné a předmětné mimořádné opatření v tomto rozsahu zrušil.

[15] S odkazem na tento judikát šestého senátu dospěly i další senáty Nejvyššího správního soudu k závěru o nemožnosti za účelem zabránění šíření onemocnění COVID-19 nařídit za použití § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví zákaz či omezení činností v nich uvedených za situace, kdy po skončení nouzového stavu vyhlášeného podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, k čemuž došlo dne 11. 4. 2021, docházelo v důsledku celé řady skutečností ke kontinuálnímu zlepšování epidemiologické situace, a proto ohniskem nákazy již nebyla celá Česká republika a osobou podezřelou z nákazy nemohl být bez dalšího každý, kdo se vyskytoval na jejím území. V této souvislosti lze zmínit například rozsudek ze dne 1. 6. 2021, č. j. 8 Ao 11/2021 - 24 (zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb), rozsudek ze dne 2. 6. 2021, č. j. 10 Ao 2/2021 - 107 (uzavření škol), rozsudek ze dne 9. 6. 2021, č. j. 8 Ao 15/2021 - 65 (omezení provozu sportovišť ve vnitřních prostorech staveb), rozsudek ze dne 22. 6. 2021, č. j. 8 Ao 6/2021 - 91 (zákaz činnosti obchodních a výrobních provozoven), ze dne 23. 6. 2021, č. j. 8 Ao 16/2021 - 124 (uzavření středních škol), ze dne 1. 7. 2021, č. j. 1 Ao 5/2021 - 73 (zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb a omezení poskytování krátkodobých a rekreačních ubytovacích služeb), a ze dne 18. 8. 2021, č. j. 1 Ao 3/2021 - 52 (uzavření domácích škol).

III. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[16] V nyní posuzované věci čtvrtý senát souhlasí s právním názorem vysloveným v rozsudku sp. zn. 6 Ao 22/2021 a na něho navazujících rozhodnutích, že odpůrce nemůže mimořádným opatřením nařídit zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, hernách a kasinech na základě § 2 odst. 2 písm. b) ani jiného ustanovení pandemického zákona. Rovněž nemá důvod zpochybňovat dílčí závěr šestého senátu, že podle výslovného znění § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví představují v něm vyjmenované činnosti pouze demonstrativní výčet toho, co lze považovat za zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. Dále uznává nutnost vykládat uvedené ustanovení restriktivně s ohledem na jeho intenzivní zásah do ústavně zaručených práv a svobod jednotlivců. I přes tuto skutečnost je však přesvědčen, že odpůrce v době vydání mimořádných opatření posuzovaných v dané věci i šestým senátem ve věci sp. zn. 6 Ao 22/2021 měl a v současné době stále má pravomoc za účelem zabránění šíření onemocnění COVID-19 zakázat přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, hernách, kasinech a nařídit také zákaz či omezení dalších činností uvedených v § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví za použití těchto ustanovení.

[17] Za fyzickou osobu podezřelou z nákazy se podle legální definice obsažené v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví považuje 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, jehož součástí je nebo byl zdroj nákazy, fyzické osoby podezřelé z nákazy a složky jejich prostředí, jak vyplývá z § 65 věty druhé a třetí zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle jeho § 67 je možné při lokálním výskytu nakažlivé choroby v ohnisku nákazy učinit vůči dotčeným fyzickým osobám potřebná protiepidemiologická opatření. Naproti tomu mimořádná opatření se nařizují postupem podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví za situace, která se již netýká ojedinělého onemocnění, nýbrž představuje větší nahromadění výskytů onemocnění v časových a místních souvislostech (srov. komentář k tomuto ustanovení v publikaci Krýsa I., Krýsová Z.: Zákon o ochraně veřejného zdraví, Komentář, Wolters Kluwer, Praha 2016.). Také v důvodové zprávě se k uvedenému ustanovení uvádí, že „úprava řeší rozsah přímého zásahu orgánu ochrany veřejného zdraví v případě epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Na rozdíl od opatření v ohnisku nákazy v tomto ustanovení jsou řešena opatření používaná výjimečně v případě epidemických výskytů, tj. v případě rozsáhlejších výskytů“.

[18] Proto nelze § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví vykládat tak, že umožňuje učinit jen lokální opatření při epidemii. Naopak podle něho lze nařídit plošná opatření na takovém území, v němž se již epidemie vyskytuje, a které tak představuje ve smyslu § 65 věty druhé zákona o ochraně veřejného zdraví ohnisko nákazy, v němž pobývají fyzické osoby podezřelé z nákazy takto definované v § 2 odst. 7 písm. a) téhož zákona. Jestliže se doposud nakažlivá choroba vyskytuje jen na části českého území a nakonec se podaří zabránit jejímu rozšíření do dalších oblastí, pak podle znění § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nebylo možné po celou dobu jejího výskytu nařídit zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními jednotlivci v celé České republice, nýbrž jen v jejích zasažených teritoriích. V této souvislosti lze zmínit kupříkladu koronavír MERS (odborně MERS-Cov), jehož dalšímu šíření z částí území několika asijských zemí se naštěstí podařilo zabránit. Oproti němu se z koronaviru COVID-19 (odborně SARS-CoV-2) stalo onemocnění pandemické povahy, které se velmi rychle rozšířilo do celého světa, přičemž jeho infekčnost se neustále zvyšuje v důsledku vzniku několika mutací, vyžádalo si značný počet obětí na životech a hospitalizací, což jsou všeobecně známé skutečnosti stejně jako fakt, že masový výskyt této nemoci byl zaznamenán ve všech oblastech České republiky.

[19] Za této situace bylo možné v době nařízení mimořádných opatření posuzovaných v dané věci, ve věci sp. zn. 6 Ao 22/2021 a na ní navazujících dalších věcech, stejně jako v současnosti, považovat bez dalšího za ohnisko nákazy celé české území, neboť ve všech jeho částech se rozšířilo a stále šíří onemocnění COVID-19, a proto byl a je podezřelým z nákazy každý, kdo se na něm nacházel či nachází. Není přitom rozhodné, zda v určitém období je tato epidemie kontinuálně na ústupu, jako tomu bylo donedávna po dobu několika měsíců. Je totiž rovněž všeobecně známo, že k zvyšování počtu onemocnění COVID-19 a z toho vyplývajících vyšších hodnot reprodukčního čísla, incidence, hospitalizací a úmrtí dochází v několika vlnách, přičemž snižování nákazy touto chorobou nastává zejména v letních měsících a za teplého počasí v dalších ročních obdobích. Ke zlepšení epidemiologické situace jistě přispívá již vysoký počet očkovaných osob a dosud platná další mimořádná opatření odpůrce. Nicméně v rozhodné době bylo a i v současné době stále je nutné tuto nakažlivou chorobu považovat za epidemii, která se šíří na celém území České republiky, a ve vztahu k níž je tak možné bez dalšího nařizovat mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví při splnění dalších v něm stanovených podmínek, aniž by v nich nebo v navazujících soudních řízeních musel odpůrce tvrdit a prokázat, že ohniskem nákazy je celá Česká republika, a podezřelým z nákazy je tak každý jedinec, který se v ní nachází.

[20] Jelikož tedy ohniskem nákazy onemocnění COVID-19 byla v rozhodné době a i nyní je celé území České republiky jako místo, ve kterém se šířila a stále ještě šíří tato nákaza, pak podle

pokračování

přesvědčení čtvrtého senátu měl odpůrce v rozhodné době pravomoc rozhodovat o plošných zákazech a omezeních činností uvedených v § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví při aplikaci těchto ustanovení. Tento názor se opírá o shora uvedený jazykový výklad znění legální definice pojmu „ohnisko nákazy“ obsažené v § 65 větě druhé zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s ustanoveními § 2 odst. 7 písm. a) a § 69 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Rovněž odpovídá smyslu a účelu zákona o ochraně veřejného zdraví, který podle jeho znění § 2 odst. 2 spočívá mimo jiné v přijímání opatření k zabránění šíření infekčních a hromadně se vyskytujících onemocnění. Prostřednictvím těchto opatření stát realizuje své pozitivní závazky vyplývající ze základních práv na ochranu života a lidského zdraví, které jsou rovněž ústavně chráněny. Proto je zapotřebí hledat rovnováhu mezi těmito primárními základními právy a dalšími právy v rámci testu proporcionality provedeného v jednom z dalších kroků algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, a nikoliv odpůrci rovnou odepřít jeho pravomoc zakotvenou v ustanoveních § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví nařizovat zákaz či omezení v něm uvedených činností a zbavit ho jednoho z nejúčinnějších nástrojů při zabránění dalšího šíření závažné nakažlivé choroby.

[21] V této souvislosti lze poukázat na komplementárnost pandemického zákona, v jehož znění § 2 odst. 2 zákonodárce zjevně zamýšlel po dobu pandemické pohotovosti propůjčit odpůrci další kompetence nad rámec zákona o ochraně veřejného zdraví. Oproti tomuto zjevnému záměru zákonodárce však uvedená judikatura nastolila situaci, kdy nadstandardní kompetence stanovené v pandemickém zákoně mohou být aplikovány, avšak standardní nástroje obsažené v § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví nikoli. Dosavadní rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu tak státu bez vyhlášení nouzového stavu znemožnila epidemií onemocnění COVID-19 účinně čelit a chránit životy a zdraví jeho obyvatel. Proto v případě další pandemické vlny v České republice bude muset být přistoupeno k vyhlášení nouzového stavu, v jehož rámci přijatá krizová opatření nepodléhají přezkumu správních soudů a přístup k soudní ochraně je omezen jen na řízení o návrhu na zrušení podzákonného právního předpisu u Ústavního soudu, který však nemohou podávat dotčené osoby, nýbrž jen úzce omezený okruh navrhovatelů.

[22] Podle názoru čtvrtého senátu tedy posouzení uvedené právní otázky provedené v rozsudku ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, a v na něho navazujících dalších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu neodpovídá výslovnému znění shora uvedených ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví ani jeho smyslu a účelu a navíc způsobuje nedostatečně účinnou ochranu práv jednotlivců. V současné době již Nejvyšší správní soud zřejmě projednal všechny zbývající věci, v nichž odpůrce mimořádnými opatřeními nařídil zákaz či omezení činností uvedených v § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Proto v rámci projednání poslední takové kauzy je vhodné, aby rozšířený senát tuto problematiku znovu posoudil, definitivně vyřešil a dal tak exekutivě vodítko, zda má svou povinnost chránit lidské životy a zdraví realizovat ve formě mimořádných opatření nařízených podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví nebo se musí za tímto účelem uchýlit k vydání krizových opatření v rámci opětovně vyhlášeného nouzového stavu, jestliže taková potřeba vznikne v souvislosti s případnou další vlnou nákazy onemocněním COVID-19, popř. při šíření jiné nakažlivé choroby.

IV. Vymezení otázky položené rozšířenému senátu

[23] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti čtvrtý senát podle § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, předkládá rozšířenému senátu věc s touto otázkou:

[24] Je nutné onemocnění COVID-19 považovat za epidemií, která se šíří na celém území České republiky a ve vztahu k níž je tak možné nařizovat mimořádná opatření podle § 69 odst. 1

písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví při splnění dalších v něm uvedených podmínek, aniž by v nich nebo v navazujících soudních řízeních muselo Ministerstvo zdravotnictví tvrdit a prokázat, že ohniskem nákazy je celá Česká republika, a podezřelým z nákazy je tak každý jednotlivec, který se v ní nachází?

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné. Rozšířený senát bude o věci rozhodovat ve složení JUDr. Josef Baxa, JUDr. Filip Dienstbier, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Petr Mikeš, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a JUDr. Karel Šimka. Účastníci řízení mohou namítnout podjatost těchto soudců do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení (§ 8 odst. 1, odst. 5 s. ř. s.). Ve stejné lhůtě se dále mohou účastníci řízení vyjádřit k otázce předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 8. září 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu