



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci navrhovatelky: **nezl. M. H.**, zast. zákonnou zástupkyní A. S., zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 16. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-39/MIN/KAN, 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, za účasti: **Mgr. L. S.**, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky a Mgr. L. S. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, č. j. 9 A 124/2020 - 283,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, č. j. 9 A 124/2020 - 283, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost Mgr. L. S. **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti Mgr. L. S.
- IV. Mgr. L. S. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem ze dne 18. 11. 2020 domáhala u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) zrušení, ev. vyslovení nicotnosti, opatření obecné povahy mimořádného opatření odpůrce ze dne 16. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-39/MIN/KAN (dále jen „opatření 1“). Několikrát rozšířila návrh na zahájení řízení, jímž postupně napadla také tato další opatření obecné povahy odpůrce: ze dne 20. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-40/MIN/KAN (dále jen „opatření 2“); ze dne 23. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-

41/MIN/KAN (dále jen „opatření 3“); ze dne 30. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-42/MIN/KAN (dále jen „opatření 4“); a ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN (dále jen „opatření 5“). Tato opatření stanovila ve vybraných prostorech zákaz pobytu a pohybu bez ochranných prostředků dýchacích cest (respirátor, rouška, ústenka, šál) bránících šíření kapének, a to a za účelem omezení šíření onemocnění způsobeného koronavirem SARS CoV-2, a současně vymezila výjimky z této povinnosti.

[2] Městský soud výroky I. až IV. odmítl návrh na zrušení, eventuálně vyslovení nicotnosti, opatření 1 až 4. Výrokem V. zamítl stejný návrh vůči opatření 5, které bylo v době vynesení rozsudku dosud účinné, a výrokem VI. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[3] U opatření 1 až 4 městský soud návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel z povinnosti připustit změnu návrhu, pakliže dochází k nahrazování opatření obsahově a časově navazujícími opatřeními, a meritorně projednal to, které bylo v době jeho rozhodování platné.

[4] K posouzení opatření 5 konstatoval, že odpůrce disponuje pravomocí vydávat mimořádná opatření podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), jimiž omezuje základní práva a svobody. Proto nelze považovat opatření 5 za nicotné. Odpůrce nepřekročil časovou, osobní, prostorovou ani věcnou působnost. Výkladem § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví se městský soud již zabýval, a dospěl k závěru, že povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest pod uvedené ustanovení lze podřadit, protože jde o opatření srovnatelné s těmi jmenovanými dále v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Opatření 5 spadalo do působnosti odpůrce i přesto, že byl současně vyhlášen nouzový stav. Jde totiž o opatření, které nepředstavuje razantní zásad do základních práv a svobod, tudíž k jeho vydání nebylo třeba vyhlášení nouzového stavu; nedává smysl, aby působnost s vyhlášením nouzového stavu pozbyl. Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že opatření měl vydat hlavní hygienik.

[5] Co se týče požadavků na odůvodnění (třetí krok přezkumu opatření obecné povahy), upozornil městský soud na to, že epidemie se rychle vyvíjí a je třeba na ni rychle reagovat. Za těchto okolností musí opatření obecné povahy uvést důvody vydání a zdůvodnit realizaci konkrétních opatření. Podklady, z nichž odpůrce vycházel, musí být alespoň označeny v odůvodnění opatření, není však třeba vést běžný správní spis. Tyto požadavky opatření 5 naplnilo. Je zřejmé, že k vydání opatření vedla situace epidemie nemoci covid-19 s denními přírůstky přes 5 000 případů. Na str. 3 až 7 se odpůrce zabýval důvodem, způsobem i rozsahem ochrany dýchacích cest, která by bránila šíření infekce. V textu odůvodnění se odkazuje na konkrétní vědecké studie, z nichž čerpal odborné poznatky, které v textu vyhodnotil. Také výjimky jsou dostatečným způsobem odůvodněné.

[6] K poslednímu kroku algoritmu přezkumu městský soud konstatoval, že kritéria vhodnosti, potřebnosti a minimalizace zásahů byla splněna. Jde o opatření způsobilé dosáhnout sledovaného cíle omezení nákazy, který sledují i další přijatá opatření. Také z pohledu minimalizace zásahu je s ohledem na tehdejší epidemickou situaci opatření zcela přiměřené. Díky logicky stanoveným výjimkám z povinnosti nosit ochranu dýchacích cest je vyloučeno, aby dopadalo na jednotlivce nepřiměřeně tvrdě. Stanovisko, že covid-19 je stejně závažné jako jiná infekční onemocnění, je subjektivním názorem navrhovatelky. Ani tvrzené dotčení jejích práv z hlediska přiměřenosti nepřeváží nad veřejným zájmem na zachování života a zdraví všech obyvatel České republiky. S ohledem na mimořádnost situace je opatření

pokračování

5 přiměřené a práva a svobody omezuje jen minimálně, aniž by městský soud bagatelizoval potíže, které navrhovatelka pocítuje. Návrh proto shledal nedůvodným.

[7] V bodě 31 rozsudku městský soud shrnul, že se k návrhu navrhovatelky vyjádřila řada fyzických osob, které se domáhaly postavení osoby zúčastněné na řízení. Městský soud se na ně obrátil prostřednictvím sdělení (vyrozumění) č. j. 9 A 124/2020 - 245, které vyvěsil dne 14. 1. 2021 na úřední desku soudu. Ve sdělení uvedl, že podle § 101b odst. 4 s. ř. s. se řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy aplikuje § 34 s. ř. s. pouze přiměřeně. Bylo by popřením zásady hospodárnosti řízení, kdyby v něm mohlo uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení neomezené množství osob. Komplikacím s tím spojeným by nezabránil ani institut společného zmocněnce (§ 34 odst. 5 s. ř. s.), jehož použití je v dané věci prakticky neproveditelné. Naopak zájem na naplnění soudní ochrany vede k tomu, že řízení má efektivně směřovat k meritornímu rozhodnutí o návrhu. Vzhledem ke specifčnosti věci se proto podle městského soudu § 34 s. ř. s. neuplatní. Osoby, které chtěly jako osoby zúčastněné na řízení podporovat zrušení opatření, mohou podat vlastní návrh; zájem na nezrušení opatření bude dostatečně hájit odpůrce.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření odpůrce

II. a) Kasační stížnost navrhovatelky

[8] Navrhovatelka [dále jen „stěžovatelka a“)“] podala proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) kasační stížnosti vyhověl, připustil rozšíření návrhu a rozhodl tak, že u všech napadených opatření odpůrce konstatuje jejich nicotnost. Eventuálně navrhla, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, avšak přikázal ji k rozhodnutí jinému senátu.

[9] Městský soud vypořádal nedostatky vedení správního spisu nedostatečně. Ačkoli se opatření obecné povahy vydává bez předchozího vedení řízení, musel existovat určitý podnět k jeho vydání a podklady, z nichž vychází. Ty mají být evidovány ve spise, stejně jako další dokumenty, pokyny a zápisy z jednání. Pokud takový spis neexistuje, musí jít o nicotný akt, obzvláště když soud následně konstatuje, že jde o opatření obecné povahy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů jeho vydání.

[10] Stěžovatelka a) trvá na tom, že funkčně příslušný k vydání napadeného opatření byl hlavní hygienik ČR, nikoli ministr zdravotnictví. Poukázala mj. na opatření Ministerstva obrany ze dne 10. 3. 2021, č. j. MO 82689/2020-1457, které vydal hlavní hygienik Ministerstva obrany, a článek v časopise Vojenské rozhledy. Protože napadené opatření vydal orgán, který k tomu nebyl funkčně příslušný, měl je městský soud zrušit s účinky *ex tunc*, neboť je v rozporu s § 130 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve spojení s čl. 2 odst. 3 Ústavy. Místo toho se s její argumentací prakticky nevypořádal.

[11] Jako nedostatečný hodnotí stěžovatelka a) i způsob vypořádání námítky překročení pravomocí odpůrce; trvá na tom, že § 80 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 69 odst. 1 a 2 zákona o ochraně veřejného zdraví tuto pravomoc nezakládaly. Napadené opatření fakticky zakazuje „volný pohyb a pobyt osob bez ochranných prostředků“, je nepřezkoumatelné a vnitřně rozporné. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, dovozuje, že moc výkonná nemůže stanovit obecný zákaz „pohybu a pobytu“ a z něj pak činit výjimky. Právním předpisem nelze zakázat vše a následně pomocí výjimek bez jakéhokoli odůvodnění „zpětně povolovat“ některé činnosti.

[12] Stěžovatelka a) také tvrdí, že napadené opatření není dostatečně odůvodněno. Městskému soudu předložila řadu otázek, zopakovaných v kasační stížnosti, které opomenul a nevysvětlil, proč hodnotí odůvodnění napadeného opatření jako přiměřené. V řízení před městským soudem poukázala na jeho rozsudek ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020 - 226, kterým bylo pro nedostatky odůvodnění zrušeno obdobné opatření odpůrce. Posouzení přiměřenosti opatření bylo v nynější věci ze strany městského soudu provedeno zjednodušujícím způsobem. Odpůrce neprovedl analýzu negativních dopadů opatření ve srovnání se stavem bez jeho zavedení. Městský soud její názory odmítl jako subjektivní; není však zřejmé, z čeho toto hodnocení vychází, protože navrhla na jejich podporu řadu důkazů, jež neprovedl. Taktéž opomenul, že stejně se vyjadřoval např. i prof. Černý, náměstek ministra zdravotnictví.

[13] K postupu městského soudu pak dále namítla, že měl připustit i přezkum, resp. vyslovení nicotnosti, u starších opatření, u nichž její návrh odmítl. Dosavadní judikatura správních soudů je nevhodná pro situace, kdy musí odpůrce rychle reagovat na průběh epidemie, ale současně musí být zajištěn soudní přezkum těchto opatření. Městský soud měl konstatovat jejich nicotnost, zrušit je *ex tunc* nebo konstatovat jejich nezákonnost. Senát 9 A městského soudu se dopustil celé řady porušení zákona, přičemž vzhledem ke zkušenosti soudců není možné, aby k tomu došlo „omylem“. Postup senátu svědčí o tom, že stranil odpůrci, což se děje opakovaně. Odkázala i na vyjádření ministryně spravedlnosti Marie Benešové pro ČT24, z něhož plyne, že ona by se na místě jednoho ze soudců městského soudu vyloučila z důvodu, že bratr soudce je významným politikem opoziční strany. Nestrannost soudu mohou ohrozit i politická vyjádření (viz rozsudek ESLP *Kinský proti České republice* ze dne 9. 2. 2006, stížnost č. 42856/06). Za situace, kdy dochází k nátlaku ze strany ministryně spravedlnosti a současně městský soud opakovaně straní exekutivě (odpůrci), jsou podle stěžovatelky a) dány pochybnosti o nestrannosti rozhodujícího senátu.

II. b) Kasační stížnost Mgr. L. S.

[14] Na NSS se obrátila s kasační stížností také Mgr. L. S. [dále jen „stěžovatelka b)“]. Ta je učitelkou na prvním stupni základní školy a v řízení před městským soudem požádala o přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. V této žádosti popsala, že nošení roušek během vyučování žáky zdravotně ohrožuje, snižuje jejich aktivitu a negativně ovlivňuje průběh vzdělávání. Byla přítomna tomu, kdy žáci měli málo kyslíku, bolesti hlavy, nevolnosti atp., takže museli opustit vyučování a vyhledat zdravotníka. Má za to, že tím prokázala bližší vztah k danému řízení, avšak městský soud jí postavení osoby zúčastněné na řízení upřel. Tím pochybil, což má už samo o sobě vliv na zákonnost jeho rozsudku. Ten jí nebyl doručen, seznámila se s ním prostřednictvím svého právního zástupce, který zastupuje i stěžovatelku a).

[15] Další text její kasační stížnosti pak doslovně opakuje námitky vznesené v kasační stížnosti stěžovatelky a).

II. c) Další vyjádření stěžovatelek a odpůrce

[16] Obě stěžovatelky ve společném doplnění kasační stížností odkázaly na rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 386/2020 - 37, v němž ve věcně obdobném případě soud osoby zúčastněné na řízení připustil.

[17] Odpůrce ve vyjádření ke kasačním stížnostem odkázal na své vyjádření k žalobě. Uvedl, že se ztotožňuje se závěry městského soudu. K žádosti o zaslání správního spisu sdělil, že obsahuje pouze napadené opatření a opatření jemu předcházející a na něj navazující, a proto spis NSS nepředložil.

pokračování

[18] Na toto vyjádření reagovaly stěžovatelky společnou replikou. Opatření odpůrce zakazující pobyt a pohyb bez ochrany dýchacích cest je v platnosti od 1. 9. 2020, měnil se jen rozsah výjimek. Ačkoli tedy formálně dochází k vydávání nových opatření, jde o změny, které musí být něčím motivovány a vycházet z určitých podkladů. Pak by měl být ve spise impuls, který ke změně vedl, jak uvedl městský soud v rozsudku č. j. 18 A 59/2020 - 226. V doplnění repliky pak upozornily na skutečnost, že NSS v principiálně obdobných řízeních připouští možnost účasti osob zúčastněných na řízení, pokud se přihlásí v soudem stanovené lhůtě. K nedostatkům spisu pak poukázaly na rozsudek NSS ze dne 25.3.2021, č. j. 4 As 301/2020 - 147. Ve vztahu k napadenému opatření nelze dospět k závěru, že nedostatky vedení spisu nemají vliv na jeho zákonnost, protože bylo napadené opatření vydáno na podzim 2020 a odpůrce byl mezitím na nedostatky ze strany správních soudů upozorněn.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti obou kasačních stížností a shledal, že byly podány včas a směřují proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Nejprve se zabýval kasační stížností stěžovatelky a), která podle § 102, věty první, s. ř. s. byla jako navrhovatelka v původním řízení zjevně oprávněna kasační stížnost podat. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a z pohledu, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

III. a) K postupu městského soudu ohledně osob zúčastněných na řízení

[20] Než mohl přikročit k posouzení jednotlivých kasačních bodů stěžovatelky a), zjistil NSS, že městský soud při svém postupu zatížil své rozhodnutí vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí a k níž je NSS povinen přihlížet z úřední povinnosti. Současně na tutéž vadu poukazovala i kasační stížnost stěžovatelky b).

[21] Ze spisu městského soudu plyne, že předsedkyně senátu vydala dne 13. 1. 2021 opatření, jímž určila, že osobám uplatňujícím práva osob zúčastněných na řízení bude městský soud doručovat písemnosti na úřední desku soudu postupem podle § 42 odst. 4 s. ř. s. (č. l. 241). Přípisem datovaným dnem 20. 11. 2020 (č. l. 245–246), doručeným dne 14. 1. 2021 stěžovatelce a) a odpůrci a vyvěšeným na úřední desku téhož dne, pak městský soud informoval osoby uplatňující práva osoby zúčastněné na řízení, že s nimi nebude jako s osobami zúčastněnými na řízení jednat. V přípisu je obdobné odůvodnění, které později městský soud uvedl v bodě 31 svého rozsudku, tedy že v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se § 34 s. ř. s. aplikuje přiměřeně, a proto z důvodu procesní ekonomie řízení osobám domáhajícím se postavení osob zúčastněných na řízení toto postavení nenáleží.

[22] Podle § 101b odst. 4 s. ř. s. se § 34 téhož předpisu s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4 v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy použije přiměřeně. Zákonná úprava tedy i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy počítá s účastí osob zúčastněných na řízení, s výhradou, že některé části obecné úpravy se neaplikují vůbec, u ostatních se postupuje „přiměřeně“, tedy nikoli stejně (obdobně), ale s odchylkami a úpravami vyžadovanými povahou věci.

[23] Osobami zúčastněnými na řízení jsou podle § 34 odst. 1 s. ř. s. *osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.* Tento institut neslouží k podpoře jednoho z účastníků řízení, ale k tomu, aby osoba

zúčastněná na řízení hájila svá vlastní veřejná subjektivní práva (viz rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2020, č. j. 3 As 412/2019 - 28). Práva osoby zúčastněné na řízení tedy může uplatňovat ten, kdo byl přímo dotčen na svých veřejných subjektivních právech či povinnostech (materiální podmínka, k tomu viz rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2013, č. j. 8 As 136/2012 - 62) a současně soudu výslovně oznámil, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (formální podmínka, viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 - 190, č. 2341/2011 Sb. NSS).

[24] V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se postupuje podle § 34 odst. 2, věty druhé, s. ř. s., dle níž osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení předseda senátu *vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba.* Aktivní role soudu při oslovení možných osob zúčastněných na řízení je o to důležitější, že v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. se neaplikuje § 34 odst. 2, věta první, téhož zákona. Navrhovatel tudíž v tomto řízení není povinen vymezit okruh jemu známých osob připadajících v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, a veškerá aktivita ohledně jejich vyhledání leží na soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 51/2014 - 179; k postupu soudu viz též rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 AOs 2/2013 - 95, bod 11).

[25] Ustálená judikatura NSS dovozuje, že nevyrozumí-li soud osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, ačkoli mu jejich existence musí být zřejmá (ze správního rozhodnutí nebo správního spisu, ev. i z povahy věci), jedná se o tzv. jinou vadu řízení, která je důvodem pro zrušení napadeného soudního rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K tomu viz zmíněný rozsudek NSS č. j. 7 As 70/2009 - 190, nebo pozdější rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2017, č. j. 10 As 253/2016 - 79, a ze dne 28. 2. 2018, č. j. 2 Afs 306/2017 - 30.

[26] Právě této vady se městský soud dopustil, když namísto snahy uvědomit potenciální osoby zúčastněné na řízení vyvěsil na úřední desku sdělení, že s těmi, kdo se postavení osoby zúčastněné na řízení domáhali z vlastní iniciativy, v tomto postavení jednat nebude, a že současně ani nepodnikne kroky k nalezení dalších potenciálních osob zúčastněných na řízení. Obojí zdůvodnil tím, že aplikuje § 34 s. ř. s. toliko přiměřeně, a zájem na efektivním vedení soudního řízení jej vedl k závěru, že jej proto nebude uplatňovat vůbec.

[27] Postup městského soudu nebyl v souladu se zákonem. Ačkoli § 101b s. ř. s. od novely zákonem 303/2011 Sb. hovoří o „přiměřeném“ použití § 34 s. ř. s. s vymezeními výjimkami, nelze pokyn k přiměřené aplikaci chápat tak, že je na úvaze soudu, zda § 34 s. ř. s. použije, či jeho užití *ad hoc* v konkrétním řízení fakticky vyloučí. Naopak příkaz k přiměřené aplikaci soudu ukládá, že tohoto ustanovení má využít, byť s nezbytnými modifikacemi. Judikatura NSS i krajských soudů ostatně v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy rutinně účast osob zúčastněných na řízení připouští (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016 - 63, č. 3610/2017 Sb. NSS, kde osoby zúčastněné na řízení figurovaly). NSS takto postupuje i v nynějších řízeních vedených podle § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), viz např. rozsudek ze dne 8. 4. 2021, č. j. 6 Ao 1/2021 - 323.

[28] Soudní řád správní obsahuje takovou procesní úpravu, aby ani vysoký počet osob zúčastněných na řízení neparalyzoval v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy postup soudu. Prvním mechanismem je sama formální podmínka účastenství, tedy to, že se tyto osoby musí soudu aktivně přihlásit, a to ve lhůtě, kterou jim soud ve vyrozumění o řízení

pokračování

podle § 34 odst. 2 s. ř. s. vždy stanoví (viz rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294, č. 2550/2012 Sb. NSS). Lhůta sice nesmí být nepřiměřeně krátká, ale je na úvaze soudu, aby ji stanovil tak, že umožní účinné uplatnění práv osob splňujících materiální podmínku § 34 odst. 1 s. ř. s. a současně nebude představovat překážku postupu řízení, a to i s ohledem na lhůtu pro vydání rozhodnutí dle § 101d odst. 2 s. ř. s. Druhý mechanismus se zaměřuje na doručování většímu počtu osob zúčastněných na řízení. Ačkoli judikatura dospěla k názoru, že u některých osob zúčastněných na řízení není namíste doručovat pouze veřejnou vyhláškou (specificky u řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy viz rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2013, č. j. 6 AOs 3/2012 - 74), je jinak v případě vysokého počtu potenciálně dotčených osob využitelný postup podle § 42 odst. 4 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2015, č. j. 1 As 152/2014 - 115, bod 26). Třetím mechanismem, urychlujícím řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, je vyloučení aplikace § 34 odst. 4 s. ř. s. Podle rozsudku NSS ze dne 31. 3. 2020, č. j. 8 As 350/2019 - 34, „[s]oud vůbec nevydává usnesení o tom, že osoba domáhající se práv osoby zúčastněné na řízení takovou osobou není. V takovém případě soud s osobou, o které má za to, že nesplnila podmínky pro to, aby byla považována za osobu zúčastněnou na řízení, pouze nejedná, aniž by o tom formálně rozhodoval. Je však vhodné ji o takovém postupu alespoň informovat neformálním způsobem.“ Posledním způsobem je postup podle § 34 odst. 5 s. ř. s., tedy zvolení společného zmocněnce, jehož potenciální využití městský soud neshledal účelným.

[29] Odůvodnění postupu městského soudu tedy neobstojí. Zákon totiž zjevně počítá s tím, že práva osoby zúčastněné na řízení bude uplatňovat větší počet osob, a obsahuje procesní nástroje, jak i v takovém případě efektivně vést řízení.

[30] Městský soud proto pochybil hned dvakrát. Poprvé, když nevyvinul žádnou aktivitu, aby potenciální dotčené osoby o řízení vyrozuměl a umožnil jim uplatnit práva osob zúčastněných na řízení. Na to, že takové osoby mohou existovat, jej kromě povahy napadených opatření upozorňovala početná skupina těch, kdo se tohoto postavení domáhali i bez vyrozumění soudem. Městský soud by ve vyrozumění především stanovil lhůtu, v níž by se měly osoby zúčastněné na řízení přihlásit, a tím by účinně zabránil naplnění vlastní obavy ze zahlcení požadavky osob domáhajících se tohoto postavení kdykoli během řízení. Podruhé pochybil, když účast všech osob, jež se jako osoby zúčastněné na řízení přihlásily z vlastní iniciativy, plošně odmítl bez individuálního vyhodnocení, zda splňují podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s.

[31] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že existují důvody pro zrušení rozsudku městského soudu. V dalším řízení bude proto úkolem městského soudu, aby vyrozuměl osoby, jež by mohly přicházet v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, a u těch, které již splnily či ještě splní formální podmínku, pak posoudí, zda splňují též podmínku materiální. Těm pak musí v dalším řízení umožnit, aby mohly řádně uplatnit svá procesní práva, která jsou s tímto postavením spojena.

[32] Nejvyšší správní soud podotýká, že v průběhu řízení obdržel žádost paní D. H. o přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení (č. l. 86 spisu NSS), adresovanou městskému soudu. Vzhledem k tomu, že vymezení okruhu osob zúčastněných na řízení bude úkolem v dalším řízení před tímto soudem, NSS se touto žádostí v nynější fázi řízení nezabýval. Posouzení splnění podmínek pro přiznání postavení osob zúčastněných na řízení bude na městském soudu.

III. b) K přípustnosti kasační stížnosti stěžovatelky b)

[33] Nehledě na pochybení městského soudu v postupu vůči osobám zúčastněným na řízení se musel NSS také zabývat přípustností kasační stížnosti stěžovatelky b), konkrétně

tím, zda byla k jejímu podání oprávněna. Kasační stížnost podanou osobou zjevně neoprávněnou NSS odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s.

[34] Stěžovatelka b) podala kasační stížnost jako tzv. opomenutá osoba zúčastněná na řízení, tzn. podle § 106 odst. 2 s. ř. s. V kasační stížnosti namítá, že splnila jak formální podmínku, protože včas vyrozuměla městský soud o záměru uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, tak materiální podmínku pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Z č. l. 9091 spisu městského soudu vyplývá, že podáním ze dne 24. 11. 2020, doručeným soudu dne 26. 11. 2020, ohlásila, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. V tomto formulářovém podání dovozovala dotčení na svých právech z toho, že z jejího pohledu učitelky prvního stupně základní školy nošení roušek během vyučování žáky zdravotně ohrožuje, snižuje jejich pozornost, aktivitu a má negativní vliv na vzdělávací proces. Popsala dále, že byla přítomna u incidentů, kdy žáci trpěli zdravotními nevolnostmi (bolest hlavy, zvracení) v důsledku slabého okysličení nebo museli vyhledat zdravotníka.

[35] Aby byla její kasační stížnost přípustná, musela by stěžovatelka b) skutečně splňovat jak formální, tak materiální podmínku pro to, aby s ní městský soud jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení. Formální podmínku je třeba považovat za splněnou. Stěžovatelka b) oznámila svůj zájem uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení z vlastní iniciativy, a to včas, protože městský soud lhůtu pro přihlášení ani nestanovil. Splněním materiální podmínky se městský soud vzhledem ke svým nesprávným právním závěrům nezabýval. Posoudil ji proto NSS a dospěl k závěru, že nebyla naplněna.

[36] V podání ze dne 24. 11. 2020 stěžovatelka b) uvedla tvrzení, v nichž popisovala dotčení svých veřejných subjektivních práv. Její tvrzení mají charakter poznatků z uplatňování napadeného opatření. NSS v nich dotčení jejích práv neshledává, protože popisují dotčení práv samotných žáků. Lze sice dovozovat, že povinností užívat roušky během vyučování docházelo k určitému narušení výuky, což mohlo ovlivnit stěžovatelku b) při její práci. To však o přímém dotčení jejích veřejných subjektivních práv nese svědčí. Z obsahu jejího podání plyne, že nezamýšlela v řízení před městským soudem hájit svá vlastní dotčená práva, nýbrž se domáhala ochrany ve prospěch žáků. K tomu však institut osoby zúčastněné na řízení, jak bylo vyloženo výše, neslouží.

[37] Nejvyšší správní soud si je vědom svých závěrů v rozsudku ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, v němž posoudil podmínky aktivní legitimace k návrhu na zrušení jiného opatření obecné povahy, jímž byl také zakázán pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest ve vymezených prostorách. NSS uvedl, že vzhledem k obsahu opatření obecné povahy je třeba dotčení subjektivních práv pojmout široce: povinnost užívat ochranu dýchacích cest dopadala v zásadě na každého (se stanovenými výjimkami), a proto omezovala svobodu pohybu každé osoby, na niž dopadala. Vzhledem k tomu, že přímé dotčení veřejných subjektivních práv je podmínkou procesního postavení též u osoby zúčastněné na řízení, lze z tohoto závěru NSS pro nynější řízení dovodit, že by jí mohl být každý, komu byly napadeným mimořádným opatřením stanoveny povinnosti zasahující do jeho veřejných subjektivních práv.

[38] I přesto dospěl NSS k závěru, že nebylo na místě stěžovatelku b) považovat za přímo dotčenou napadenými opatřeními či ji vyzvat k doplnění relevantních tvrzení. Ve své dřívější judikatuře sice uvedl, že odpovědnost za vymezení okruhu osob zúčastněných na řízení nese soud, který má naplnění podmínek § 34 odst. 1 s. ř. s. posoudit i z jiných aspektů, než jen na základě tvrzení osoby, která se jej domáhá (viz rozsudek ze dne 20. 9. 2011, č. j. 2 Afs 40/2011 - 125). Pokud skutečnosti nutné k posouzení přímého dotčení nejsou zjevné ze správního rozhodnutí ani spisu a osoba domáhající se tohoto postavení relevantní skutečnosti

pokračování

neuvádí, má ji soud vyzvat k doplnění tvrzení (rozsudek ze dne 19. 9. 2017, č. j. 9 As 232/2017 - 38). Podle NSS je však právě v tomto aspektu nutné aplikovat § 34 s. ř. s. dle pokynu § 101b odst. 4 s. ř. s. *přiměřeně*, aby to odpovídalo okolnostem dané věci.

[39] V případě, že má přezkoumávané opatření obecné povahy natolik širokou věcnou, místní a personální působnost jako opatření v nyní řešeném případě, nemůže být odpovědnost soudu za vymezení okruhu osob zúčastněných na řízení chápána absolutně. Je zřejmé, že institut osoby zúčastněné na řízení v takovém řízení hraje poněkud odlišnou roli, než je tomu při přezkumu jiných opatření obecné povahy, např. územního plánu, kde je nutné zajistit možnost naplnění procesních práv těch osob, které by mohly mít při projednání věci protichůdné zájmy a jejichž subjektivní práva mohou kolidovat. Podle NSS je proto přiměřeně snížit nároky na soud v tom ohledu, že může vycházet z tvrzení, která osoba domáhající se postavení osoby zúčastněné na řízení uvedla. Pakliže tato tvrzení zcela zjevně nesvědčí o tom, že by jejím úmyslem bylo v řízení hájit svá vlastní veřejná subjektivní práva, a současně ani nesvědčí o přímém dotčení jejích veřejných subjektivních práv, může soud přistoupit k tomu, že s ní nebude jako s osobou zúčastněnou na řízení jednat. A to aniž by se předtím pokusil sám zjistit, zda byla napadeným opatřením obecné povahy skutečně přímo dotčena, k čemuž by sloužila především výzva, aby doplnila skutečnosti relevantní pro toto posouzení. Situace v tomto případě se totiž liší od toho, kdy by např. soud obdržel prosté sdělení o uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení, z něhož by sice nemohl naplnění materiální podmínky vůbec posoudit, ale nevznikaly by pochybnosti o úmyslu hájit v řízení svá práva. V takovém případě by musel vyzvat tuto osobu ke sdělení informací potřebných z hlediska § 34 odst. 1 s. ř. s. Avšak tehdy, kdy z jasně vyjádřené vůle osoby domáhající se práv osoby zúčastněné na řízení plyne, že ve skutečnosti neusiluje o naplnění účelu tohoto institutu (nehodlá procesní práva uplatňovat za účelem ochrany vlastních veřejných subjektivních práv), není možné vzhledem k počtu potenciálně dotčených osob vyžadovat, aby se soud pokoušel v každém individuálním případě tuto „vadu“ odstranit a dotazoval se, zda místo hájení cizích práv nechce hájit vlastní veřejná subjektivní práva.

[40] S ohledem na tyto závěry dospěl NSS k závěru, že stěžovatelka b) nesplňovala požadavky § 34 odst. 1 s. ř. s., a její kasační stížnost proto pro nepřípustnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

III. c) K namítané podjatosti soudců městského soudu

[41] Ačkoli jiná vada řízení před městským soudem zpravidla brání tomu, aby se zabýval meritem věci, usoudil NSS, že je namístě, aby se k části kasačních námitek stěžovatelky a) z důvodu efektivity soudního přezkumu vyjádřil (srov. obdobně rozsudek NSS č. j. 10 As 253/2016 - 79). Stejně tak musel posoudit námitku tvrzené podjatosti soudců městského soudu. Rozhodování ve věci vyloučeného soudce je důvodem zmatečnosti řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]; jde o vadu, jíž se musí NSS zabývat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[42] Stěžovatelka a) uvedla dva aspekty, z nichž má plynout podjatost členek rozhodujícího senátu městského soudu. Prvním z nich je procesní postup soudců městského soudu a rozhodnutí, k nimž dospěli, a to i v obdobných řízeních. Podle § 8 odst. 1 s. ř. s. však *[d]ůvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech* (viz např. usnesení NSS ze dne 25. 4. 2003, č. j. Nao 18/2003 - 36, č. 756/2006 Sb. NSS). Postup, který stěžovatelka a) označuje za nikoli nestranný, je odrazem právního názoru městského soudu. Nepředstavuje však důvod, proč v tomto řízení pochybovat o subjektivní či objektivní nepodjatosti soudkyň (k těmto pojmům viz např. usnesení NSS ze dne 11. 6. 2010, č. j. Nao 46/2010 - 78, č. 2102/2010 Sb. NSS).

[43] Druhým aspektem jsou kritické výroky ministryně spravedlnosti ze dne 5. 5. 2020, které pronesla ve vysílání ČT24. Týkaly se rozhodování městského soudu o návrzích na zrušení protiepidemických opatření a především skutečnosti, že se jeden ze soudců senátu 14 A městského soudu nevyloučil pro podjatost, ačkoli je jeho bratr politicky aktivní. Výroky se tudíž osobně netýkaly soudkyň zasedajících v senátu 9 A městského soudu, který ve věci rozhodoval, a mohly tak na ně působit toliko nepřímo jako kritika soudu, kde působí.

[44] Činnost soudů a soudců je přirozeně ve veřejném prostoru podrobována kritice, ač lze diskutovat o tom, jaké jsou limity vhodné kritiky moci soudní ze strany představitelů moci výkonné. NSS si je vědom toho, že představitelé moci výkonné mohou vyvíjet tlak na soudce i veřejnými prohlášeními (viz shrnutí závěrů ESLP v jeho rozsudku *Čivinskaitė proti Liū* ze dne 15. 9. 2020, stížnost č. 21218/12, body 116-122). Avšak ne každé negativní vyjádření o soudech a soudcích lze chápat jako nátlak, který ohrožuje nezávislost a nestrannost soudu. Konkrétní záruky nezávislosti a nestrannosti soudů a soudců ostatně existují právě proto, aby případným tlakům nebyli vystaveni nebo jim byli schopni odolat (srov. nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01). Výroky ministryně spravedlnosti neodůvodňují pochybnosti o nestrannosti či nezávislosti členek senátu 9 A. Svojí podstatou i expresivitou se podstatně odlišují od výroků politických představitelů i konkrétních nátlakových postupů moci výkonné, na které ESLP poukázal v rozsudku *Kinský proti České republice* ze dne 9. 2. 2012, stížnost č. 42856/06, z něhož stěžovatelka a) vychází. Tato kasační námitka je tedy nedůvodná (obdobně viz rozsudek č. j. 4 As 301/2020 - 147), a proto se NSS dále nezabýval návrhem na přikázání věci k rozhodnutí jinému senátu městského soudu, o němž mu ostatně s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti ani neumožňuje rozhodnout.

III. d) K procesnímu postupu městského soudu

[45] Stěžovatelka a) zpochybnila zákonnost postupu městského soudu, který opakovaně připustil rozšíření jejího návrhu o další opatření obecné povahy, která v časové návaznosti na opatření 1 obsahovala obdobnou úpravu. Následně ovšem vůči opatřením 1 až 4 návrh odmítl, protože v době vydání napadeného rozsudku již byla zrušena, jak uvádí jeho bod 47. Věcně rozhodl jen o dosud účinném opatření 5. Městský soud měl dle stěžovatelky přezkoumat i opatření 1 až 4 a prohlásit je za nicotná.

[46] Procesní úprava v § 101a s. ř. s. a násl. nepřipouští přezkum zaniklého opatření obecné povahy. Výslovné zrušení opatření je typickým způsobem pozbytí jeho platnosti (rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133), způsobuje tedy zánik opatření jako takového. V takovém případě odpadá předmět řízení a je namíste návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak NSS upozornil např. v bodech 30 a násl. rozsudku ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 191/2020 - 45, na nějž odkazoval i městský soud. Postup odpůrce se však během pandemie vyznačoval krátkou dobou platnosti a účinnosti jednotlivých mimořádných opatření, což ztěžovalo přístup k jejich soudnímu přezkumu. Proto NSS v rozsudku ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44, č. 4060/2020 Sb., dospěl k závěru, že je-li jedno opatření obecné povahy nahrazeno obsahově obdobným opatřením obecné povahy v krátkém časovém intervalu, který reálně znemožňuje soudní přezkum, musí soud připustit změnu původního návrhu postupem podle § 95 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s. V takovém případě není možné trvat na koncentraci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, protože by tím došlo k porušení práva na spravedlivý proces a účinnou soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Současně však není možné pokračovat v řízení o již zaniklých opatřeních obecné povahy (viz rozsudek NSS č. j. 5 As 191/2020 - 45; srov. také rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100, bod 82 a násl.).

pokračování

[47] Z těchto závěrů vycházel postup městského soudu, který během ústního jednání dne 10. 2. 2021 vyhlásil usnesení o připuštění změn návrhu. Tím, že nevynesl deklaratorní výrok ohledně zrušených opatření, městský soud nepochybil, protože s. ř. s. mu takový postup neumožňuje.

[48] Vzhledem k tomu, že městský soud povede další řízení, bude se muset zabývat otázkou, zda existuje předmět řízení (opatření obecné povahy), o němž by mohl řízení vést. Opatření 5, o němž jediném městský soud rozhodl meritorně, totiž bylo zrušeno bodem II. opatření odpůrce ze dne 22. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-44/MIN/KAN. NSS však nemůže předjímat, jakým způsobem se průběh tohoto řízení dále vyvine, a tomu „přízpůsobovat“ svůj výrok.

[49] Současně musí NSS městský soud upozornit na závěry svého rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63, v němž upřesnil, že předmět řízení *neodpadá* v případě, že opatření obecné povahy pozbude účinnosti (tzn. již nemá dopad do právní sféry navrhovatele), ale zůstává nadále platné (nebylo zrušeno). Tyto závěry mohou být zásadní z důvodu, že opatření 1 bylo odpůrcem vymezeno jako opatření s omezenou dobou účinnosti. Následně nebylo ani jedním z dalších napadených opatření 2 až 5 zrušeno. Městský soud proto musí v dalším řízení vyjasnit, zda toto opatření zůstalo platné a pouze pozbylo účinnosti, nebo zda zaniklo, a vyhodnotit otázku předmětu řízení s ohledem na závěry rozsudku č. j. 6 As 114/2020 - 63.

III. e) *K dalším námitkám stěžovatelky a)*

[50] Na rozdíl od přesvědčení stěžovatelky a) má NSS za to, že rozsudek městského soudu není stížen nepřezkoumatelností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; k výkladu pojmu nepřezkoumatelnost i k náležitostem odůvodnění lze odkázat na ustálenou judikaturu (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS a další). V ní vymezeným požadavkům odůvodnění rozsudku městského soudu jako celek dostalo. Námitky stěžovatelky a) jsou spíše odrazem jejího nesouhlasu s věcným vypořádáním její argumentace městským soudem. Proto se NSS co nejstručněji vyjádří k některým dalším námitkám tam, kde lze odkázat na judikaturu NSS k jednotlivým otázkám, a kde tedy tvrzení osob zúčastněných na řízení mohou jen těžko zvrátit závěry městského soudu.

[51] Co se týče tvrzených nedostatků ve vedení správního spisu, reagoval NSS na obdobnou námitku v rozsudku č. j. 4 As 301/2020 - 147, na což navázal v rozsudcích ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, nebo ze dne 20. 5. 2021, č. j. 10 Ao 1/2021 - 148. Vždy konstatoval, že odpůrce má povinnost vést spis. Nezaložení podkladů pro přijetí mimořádného opatření do správního spisu, který tudíž obsahuje jen mimořádné opatření, představuje procesní vadu, která však nezpůsobuje nezákonnost mimořádného opatření. I když je třeba názor městského soudu korigovat, ani v nyní projednávaném případě nemá pochybení při vedení správního spisu dopad na zákonnost rozhodnutí.

[52] Nejvyšší správní soud se také opakovaně vyjádřil k námitce nedostatku pravomoci odpůrce vydat napadené opatření. V rozsudku č. j. 4 As 301/2020 - 147 konstatoval, že opatření obecné povahy podle § 80 odst. 1 písm. g) vydává Ministerstvo zdravotnictví. To je splněno i tehdy, kdy samo opatření následně podepíše ministr. Podrobněji se pak NSS vyjádřil v rozsudku č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, v bodě 70, kde odmítl konstrukci, že za Ministerstvo zdravotnictví byl oprávněn jednat jen hlavní hygienik: „*Zakotvení takovéto jasné kompetence pro hlavního hygienika ČR z § 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví nevyplývá. Ten v této souvislosti jen stanoví, že ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví vystupuje hlavní hygienik*

České republiky jako orgán Ministerstva zdravotnictví. Z textu zákona tedy vyplývá jen to, že pokud hlavní hygienik ČR činí úkony ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví, nečiní tak samostatně, ale jménem ministerstva. To naopak svědčí tomu, že ačkoliv je funkce hlavního hygienika zákonem výslovně zřízena, není samostatným správním orgánem, ale pouze součástí Ministerstva zdravotnictví.“ Také tato námitka je tedy nedůvodná.

[53] Již v rozsudku č. j. 4 As 301/2020 - 147 NSS uvedl, že § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje odpůrci vydat mimořádné opatření spočívající v povinnosti užívat na vymezených místech ochranné prostředky dýchacích cest. Později v rozsudku č. j. 6 As 114/2020 - 63, bodě 143, NSS vyložil, že ačkoli představuje § 69 odst. 1 písm. i) „zbytkové“ ustanovení, nelze je brát jako „bianco šek“ k regulaci jakékoli myslitelné lidské činnosti ze strany odpůrce: „*[J]e nezbytné použít výkladové pravidlo eiusdem generis, tj. ‚stejného druhu‘, které platí u demonstrativního výčtu pro posuzování jeho tzv. dalších (výslovně neuvedených) položek. Ty musí významově odpovídat položkám, které jsou ve výčtu výslovně uvedeny (srov. rozsudek ze dne 30. 8. 2011, č. j. 2 Afs 12/2011 - 98), a to zejména tehdy, jde-li o výčet pravomocí orgánu veřejné moci (vzhledem k principu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Stěžovateli tak lze podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví přisoudit pravomoc zakázat nebo nařít jen takové ‚další určité‘ činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení činností uvedených v předchozích položkách výčtu mimořádných opatření.“* Tyto závěry pak ve vztahu k opatření nařizujícímu používat ochranu dýchacích cest aplikoval v rozsudku č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, v jehož bodě 38 uzavřel, že z hlediska účelu usiluje takové opatření o eliminaci infekčního onemocnění a jeho hromadného výskytu: „*Odpůrce vychází z odborných závěrů, podle nichž může nošení ochranných prostředků dýchacích cest v prevenci onemocnění covid-19 pomoci mj. proto, že část nákazy probíhá bezpříznakově nebo s lehkými příznaky infikovaných, kteří se pak podílí na jejím dalším šíření. Nařízení nošení roušek či respirátorů k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění covid-19 způsobené koronavirem je tudíž svou podstatou obdobné právě možnostem upraveným v § 69 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví.“* Proto lze za pomoci pravidla *eiusdem generis* dospět k závěru, že § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje nařít mimořádné opatření tohoto obsahu.

[54] Poslední skupina námitek míří proti nesprávnosti závěrů městského soudu ohledně odůvodnění opatření 5 a jeho přiměřenosti. Stěžovatelka a) namítla, že proporcionalitu přiléhavěji posoudil městský soud v rozsudku č. j. 18 A 59/2020 - 226, avšak městský soud měl za to, že postupoval v souladu s právními názory v něm uvedenými. Právě tato otázka bude tvořit v dalším řízení jádro sporu mezi stěžovatelkou a), odpůrcem a osobami zúčastněnými na řízení. Proto ji NSS ponechává otevřenou, poznamenává však následující.

[55] Městský soud správně vycházel z toho, že opatření obecné povahy musí být podle § 173 odst. 1 správního řádu odůvodněno. Své úvahy rozpracoval mj. v rozsudku č. j. 18 A 59/2020 - 226 (řízení o kasační stížnosti proti němu NSS vede pod sp. zn. 8 As 265/2020), na nějž stěžovatelka a) odkazovala, ale také v rozsudku ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18 A 22/2020 - 140, který NSS potvrdil rozsudkem č. j. 4 As 301/2020 - 147. V něm NSS přijal poměrně mírný přístup k požadavkům na odůvodnění mimořádných opatření. Ovšem několikrát poté upozornil na faktor plynutí času od počátku epidemie (např. rozsudek NSS č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, bod 54). Ačkoli zpočátku mohl mít odpůrce méně informací, a tudíž bylo možno akceptovat méně podrobné odůvodnění jeho mimořádných opatření, s přibývajícím poznatky bylo možné očekávat, že se bude kvalita odůvodnění zvyšovat. Při soudním přezkumu mimořádných opatření vydaných podle pandemického zákona NSS požadavky na odůvodňování dále zpřísnil. To vysvětlil v rozsudku č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, tím, že požadavky na odůvodnění nově plynou přímo z § 3 odst. 2 pandemického zákona, takže lze dovozovat, že zvýšení kvality odůvodnění bylo jedním ze záměrů zákonodárce při přijetí této úpravy. K požadavkům na odůvodnění mimořádného

pokračování

opatření v režimu pandemického zákona se následně vyjádřil v řadě dalších rozsudků, např. č. j. 7 Ao 6/2021 - 112. V bodech 59–61 tohoto rozsudku označil za zásadní pochybení odůvodnění skutečnost, že se v něm odpůrce nijak nevěnoval možným negativním účinkům stanovené povinnosti používat ochranu dýchacích cest (respirátor, roušku atp.). K tomu NSS opakovaně odkazoval na obdobnou výhradu městského soudu v rozsudku č. j. 18 A 59/2020 - 226, který se ovšem týkal opatření vydaného ještě před účinností pandemického zákona.

[56] Pakliže městský soud dospěje k závěru, že existuje předmět řízení, o němž by mohl dále jednat, bude na jeho úvaze, aby vyhodnotil, jaké požadavky na odůvodnění na dané opatření dopadají. NSS na tomto místě toliko upozorňuje, že judikatura správních soudů v tomto ohledu doznává určitého vývoje, který se však odvíjí jednak od doby vydání mimořádného opatření, jednak od právního předpisu, na jehož základě bylo vydáno.

IV. Závěr a náklady řízení

[57] Nejvyšší správní soud shrnuje, že rozsudek městského soudu byl nezákonný pro jinou vadu řízení. Proto jej NSS ke kasační stížnosti stěžovatelky a) výrokem I. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud bude v souladu se závazným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobě rozhodnout znovu. O náhradě nákladů za řízení o kasační stížnosti mezi stěžovatelkou a) a odpůrcem rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[58] Kasační stížnost stěžovatelky b) byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, a proto ji výrokem II. odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s.

[59] Výrok III. o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelky b) vyplývá z § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, je-li kasační stížnost odmítnuta.

[60] Podle § 10 odst. 3, věty poslední, zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek. Soud proto výrokem IV. rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč Mgr. S. prostřednictvím jejího zástupce Mgr. Davida Zahumenského. Lhůta k vrácení soudního poplatku vyplývá z § 10a odst. 1 téhož zákona.

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

V Brně dne 10. srpna 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu