



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipsra v právní věci navrhovatele: **M. M.**, zastoupen Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-48/MIN/KAN,

**t a k t o :**

- I. Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření odpůrce ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-48/MIN/KAN, **bylo v rozporu se zákonem.**
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení 13 228 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 12. 4. 2021 domáhá zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN (dále též „mimořádné opatření“). Toto mimořádné opatření bylo vydáno na základě § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně veřejného zdraví“) k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění covid-19 způsobené koronavirem SARS-CoV-2 (dále též „koronavir“).

[2] Podle bodu I. 1. mimořádného opatření byl s účinností ode dne 12. 4. 2021 všem osobám zakázán pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest, kterým je respirátor nebo obdobný prostředek splňující stanovené podmínky (dále též „respirátor“) či zdravotnická

obličejová maska nebo obdobný prostředek splňující stanovené podmínky (dále též „rouška“), které brání šíření kapének (dále též „ochranné prostředky“), a to ve všech vnitřních prostorech staveb, mimo bydliště nebo místo ubytování, na všech ostatních veřejně přístupných místech v zastavěném území obce a na všech ostatních veřejně přístupných místech mimo zastavěné území obce, kde dochází na stejném místě a ve stejný čas k přítomnosti alespoň 2 osob vzdálených od sebe méně než 2 metry, nejedná-li se výlučně o členy domácnosti. Mimořádné opatření dále s účinností od téhož dne v bodě I. 2. zakazuje všem osobám pohyb a pobyt bez respirátoru na vyjmenovaných místech (např. vnitřní prostory staveb jako prodejny, zdravotnická zařízení, školy, dále prostředky veřejné dopravy, nástupiště, motorová vozidla) s tím, že děti od 2 do 15 let mohou na těchto místech nosit roušky. Současně mimořádné opatření upravuje odchylky od zákazů stanovených v bodech I. 1. a I. 2. a v bodě I. 3 výjimky z něj. Výjimky jsou stanoveny pro určité skupiny osob bez dalšího (např. děti do 2 let, děti v mateřské škole a dětské skupině, uživatelé sociálních služeb v zařízení sociálních služeb) nebo ve spojení s vymezenou aktivitou (např. při konzumaci potravin, při tréninku atd.). Krom toho mimořádné opatření v bodě I. 4. ukládá všem zaměstnavatelům vybavit zaměstnance ochrannými prostředky.

## II.

[3] Navrhovatel se předně v návrhu zabývá svou aktivní procesní a věcnou legitimací. Uvádí, že se jej opatření dotýká v každodenním životě, neboť je zásadně omezen ve svobodě pohybu a dalších svobodách a právech, nechce-li ohrožovat svoje zdraví tím, že nebude moci dýchat dostatečně čistý a okysličený vzduch. Zdůrazňuje, že je schopen sám posoudit, co a jak má pro sebe a svou ochranu udělat. Zpochybňuje rovněž filtrační schopnost a účinnost stanovených ochranných pomůcek. Zahalování obličeje odporuje jeho lidské důstojnosti a svobodě. Zmiňuje také excesy vrcholných představitelů státu, kteří se pohybují na veřejnosti bez příslušné ochrany dýchacích cest, nebo tuto nosí nesprávně. Takové chování má vliv na jeho důvěru v jednání exekutivy a legislativy. Exekutiva nadto nerespektuje předchozí soudní rozhodnutí, jímž bylo jedno „rouškové opatření“ již zrušeno [rozsudek Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020 - 226]. Vyjadřuje obavu, že jediným reálným dopadem tohoto opatření je poškozování zdraví v důsledku nesprávného užívání respirátorů, respektive nošení roušek jako takových. Navrhovatel upozorňuje na to, že již prodělal onemocnění covid-19 a má dostatek protilátek. Má tudíž lepší ochranu, než by mu zajistilo očkování. Stát mu nicméně v zájmu ochrany jakési nedefinované zranitelné skupiny potenciálně vážně nemocných, k jejichž ochraně nic neučinil, ukládá, aby ničil svoje vlastní zdraví. S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, uvádí, že společnost je nucena k solidaritě, která vede k vlastnímu zničení. Aby byly ochranné prostředky skutečně funkční, je třeba je střídat a kupovat si ty „lepší“, a to na vlastní náklady. To představuje zásah do jeho majetkové sféry. Odpůrce rovněž nijak nezohlednil případné negativní zdravotní dopady dlouhodobého nošení ochranných prostředků. Ty přitom byly důvodem, proč Hygienická stanice hlavního města Prahy nenařizovala zahalování obličeje v MHD obecně. Navrhovatel se cítí dotčen i tím, že osoby, se kterými se setkává, mají zahalený obličej. Zakrývání obličeje znesnadňuje identifikaci a zakrývá mimiku. K tomu odkazuje na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva v případě S. A. S. proti Francii.

[4] Pokud jde o tvrzenou nezákonnost vydání mimořádného opatření, pak navrhovatel namítá, že v oblasti boje s nemocemi může odpůrce rozhodovat pouze prostřednictvím hlavního hygienika ČR. Jelikož bylo mimořádné opatření vydáno funkčně nepřislušným orgánem, a tedy v rozporu s § 130 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, měla by být konstatována jeho nicotnost, případně by mělo být zrušeno s účinky *ex tunc*. Odpůrce dále při vydání napadeného mimořádného opatření překročil meze zákonem vymezené působnosti, a jednal proto *ultra vires*

pokračování

jak z hlediska věcné, tak osobní působnosti. Opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat výhradně v zákonem vymezených věcných oblastech a ke konkretizaci práv a povinností vyplývajících ze zákona. Výhrada zákona nevyklučuje, aby zákonem provedené vymezení práv bylo dále upraveno podzákonným právním předpisem. Ani tímto způsobem však nemůže dojít k zúžení nebo rozšíření jeho obsahu vyplývajícího ze zákonné úpravy. Navrhovatel poukazuje na závěry Ústavního soudu v nálezu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20. Ten se podle jeho názoru zabýval obdobnou situací, neboť i napadené mimořádné opatření zakazuje veškerý pohyb a pobyt mimo bydliště a teprve následně jej částečně zase „povoluje“. Je třeba rovněž trvat na ústavně konformní interpretaci zcela obecně koncipovaného § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Uvedené ustanovení vůbec nezakládá pravomoc odpůrce vydat předmětné mimořádné opatření. Na ústavněprávní deficity nařizování pohybu pouze se zakrytým obličejem upozorňuje i odborná literatura. Navrhovatel v této souvislosti rovněž poukázal na zásadu *nullum crimen sine lege*. Pokud má být za porušení určitého jednání ukládána pokuta až do výše 3 000 000 Kč, musí být meze pro uložení dané povinnosti zákonodárcem vymezeny jednoznačným způsobem, a pokud se jedná o ustanovení zmocňující správní orgán k vydání opatření, je nutné meze zákona vykládat jedině restriktivním, nikoliv rozšiřujícím způsobem.

[5] Navrhovatel dále namítá, že napadené opatření není vydáno zákonem stanoveným postupem a ignoruje principy řádné správy. Odpůrce v rámci dosavadních řízení o přezkumu mimořádných opatření vydávaných podle zákona o ochraně veřejného zdraví konstantně uvádí, že sice vede spis v souvislosti s vydáním mimořádných opatření, avšak ve spise se nacházejí pouze dotčená opatření a žádné jiné podklady. Pro každé vydání opatření obecné povahy však musí existovat nějaký podnět, ať už externí, nebo z moci úřední, který musí být nějakým způsobem ve spisu evidován. I v tomto případě proto musí existovat nějaké dokumenty, pokyny, podklady, zápisy z jednání, i v třeba minimální podobě reflektující mimořádnost situace, na základě kterých je mimořádné opatření vydáváno, a ty musí být součástí spisu. Pokud tomu tak není, pak je tento akt nicotný, a to zejména pokud ani odůvodnění tohoto správního aktu neobsahuje důvody jeho vydání a seznam podkladů, ze kterých bylo vycházeno. Stejně tak musí existovat podklady, ze kterých je zřejmé, proč bylo předchozí opatření zrušeno nebo změněno. Jestliže odpůrce dlouhodobě přiznává, že spis veden je, ale současně v něm nejsou žádné podklady, jde o zásadní vadu, která musí vést ke zrušení napadeného opatření *ex tunc*, eventuálně ke konstatování jeho nicotnosti.

[6] Napadené mimořádné opatření není dále dostatečně odůvodněno. Navrhovatel poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, dle kterého ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy soudem odpovídá požadavek dostatečného odůvodnění opatření. Jestliže jsou kladeny takové požadavky na odůvodnění v případě územního plánování, ve kterém jde „jen“ o zásahy do vlastnických práv, tím spíše je nutné vyžadovat podrobné a srozumitelné odůvodnění ve vztahu k zásadnímu omezení práv jednotlivců na základě zákona o ochraně veřejného zdraví. K tomu odkazuje také na rozsudek č. j. 18 A 59/2020 - 226, ve kterém městský soud shledal nedostatky v odůvodnění protiepidemických opatření vydávaných odpůrcem. Nelze akceptovat ani to, že bylo potřeba napadené opatření vydat okamžitě a na odůvodňování nebyl čas. Závěry v odůvodnění opatření musí být opřeny o adekvátní podklady ze správního spisu (které budou v opatření citovány a specifikovány), ze kterých bude možné dovodit, jakými úvahami se správní orgán řídil při posouzení, zda je na místě opatření obecné povahy vydat a v jakém rozsahu. Musí z něj být seznatelné, za jakým účelem dochází k příkazu k nošení ochranných prostředků, čeho má být dosaženo, a kdy tedy přestane být účinné. V případě napadeného opatření je důvodné trvat na řádném odůvodnění, jakož i splnění dalších formálních požadavků. Ústřední orgány státní správy disponují rozsáhlým aparátem úředníků a odborníků, kteří mohou zajistit bezvadné splnění všech zákonných požadavků.

[7] Z mimořádného opatření se občan dozví nicméně toliko to, že v ČR je epidemie, aniž by to bylo potvrzeno relevantními daty. Text operuje výhradně s rouškami, a to dokonce s těmi podomácku vyrobenými. Jednotlivé ochranné prostředky nejsou v textu rozlišovány. Velmi pravděpodobně se tak jedná o prosté převzetí textu starších opatření bez náležité revize či inovace ve vztahu k povinnému nošení respirátorů. Opatření tedy odůvodňuje nařizované nošení respirátorů způsobem ochrany dýchacích cest, který však podle něj již není dostatečný. Jedinou relevantní pasáž odůvodnění pak nespojuje s žádnou odbornou referencí. Opatření jako takové zcela ignoruje disentanční zdroje, ačkoliv jsou minimálně stejně odborně relevantní. Po odborné stránce je odbyté a rozporuplné. Není ani vysvětleno, proč nestačí rouška, když je dostatečná v místech podle bodu I. 1. opatření. Nebylo rovněž prokázáno, že by předepsané ochranné prostředky krom šíření kapének omezovaly také šíření samotného viru. Odpůrce neoznačil žádné důkazy o vlivu roušek na prevenci přenosu viru. Navrhovatelem uváděné studie tento vliv naopak popírají. Mimořádné opatření nebere v úvahu ani rizika plynoucí z toho, že s ochrannými prostředky manipuluje neodborná veřejnost, což může ve skutečnosti vést k nárůstu infekcí. Odpůrce nijak neodůvodňuje, proč je nutné nosit respirátory na místech vyjmenovaných v bodě I. 2. opatření. Dle navrhovatelem citované studie je riziko nákazy na poště či v obchodě nulové. Dále navrhovatel označuje konkrétní pasáže odůvodnění, jež podle něj nejsou dostatečně podloženy, a konfrontuje je se studiemi publikovanými v odborných časopisech. Vymezuje se také proti výjimkám, které podle něj nejsou nijak zdůvodněny a nereflektují zdravotní kontraindikace. Upozorňuje rovněž na to, že odpůrcem uváděné studie nebyly přeloženy do češtiny jakožto úředního jazyka.

[8] Navrhovatel dále namítá nepřiměřenost napadeného opatření. Podle jeho názoru není přiměřené sledovanému cíli, je zmatečné, nekonceptní a nekonzistentní. Již nošení roušky u navrhovatele navozuje dýchací problémy, které resultují až v úzkostné stavy. Odpůrce se vůbec nezabýval tím, jaké negativní dopady na zdraví může mít několikahodinové nošení respirátorů. K tomu navrhovatel poukazuje na několik studií. Opatřením stanovené povinnosti nesplňují kritérium potřeby. Sama potřeba je odůvodňována nevhodně získanými údaji o počtu nakažených prostřednictvím testů PCR, které by se neměly používat jako relevantní zdroj informací o tom, zda člověk je, či není nakažen, a zda je infekční. Jedná se o nevhodnou a nevyovídající metodu. K prokázání bezcennosti testů navrhovatel předkládá studie, vyjádření odborníků a rozhodnutí portugalského odvolacího soudu. Otázku přiměřenosti postupu odpůrce je třeba posuzovat rovněž optikou přístupu k předchozí epidemiologické situaci. Navrhovatel v této souvislosti poukazuje na pandemii viru H1N1 v letech 2009 - 2010 a na rozhovor s tehdejším hlavním hygienikem ČR. V souvislosti s pandemií viru H1N1 nebyl vyhlášen nouzový stav. Nebyla vydána dokonce ani celostátní omezení podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Není ani pravdou, že by nákaza způsobená novým koronavirem měla značnou smrtnost. Podle aktuální studie zveřejněné WHO činí smrtnost asi 0,2 %. Jedná se tak o onemocnění srovnatelné s chřipkou. Pokud by byl postup odpůrce hodnocen jako přiměřený, pak by měl stát možnost stejné opatření přijmout každý rok, jestliže dojde k epidemii chřipky.

[9] Opatření není přiměřené rovněž proto, že nezná výjimku pro osoby, které stejně jako navrhovatel již nemoc covid-19 prodělaly a mají dostatečné protilátky jako by byly očkované. Ministr zdravotnictví přitom v médiích prohlásil, že kdo má ukončenou vakcinaci, neonemocní a nikoho dalšího nenakazí. I aktuální úpravy karanténních opatření a návštěv ve zdravotnických zařízeních potvrzují, že lidé s protilátkami již nemohou být infekční. Napadené mimořádné opatření však žádnou výjimku pro tyto skupiny osob neobsahuje a omezuje je zcela zbytečně.

[10] V závěru navrhovatel dovozuje možnost prohlásit mimořádné opatření nicotným, resp. je zrušit s účinky *ex tunc*. Navrhuje, aby takto Nejvyšší správní soud postupoval.

pokračování

[11] K návrhu navrhovatel doplnil dne 23. 4. 2021 aktuální výsledky svého vyšetření na protilátky.

[12] Přípisem ze dne 30. 4. 2021 navrhovatel soudu sdělil, že nepožaduje samostatný přezkum mimořádného opatření odpůrce ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-48/MIN/KAN, jímž bylo napadené mimořádné opatření novelizováno (změna napadeného opatření spočívá ve stanovení výjimky z povinnosti z nošení respirátorů pro uchazeče o střední vzdělávání).

### III.

[13] Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy poznamenal, že toto bylo s účinností od 21. 4. 2021 změněno tak, že došlo k rozšíření výjimky z používání respirátoru pro uchazeče o střední vzdělávání při přijímací zkoušce. Dále uvedl, že navrhovateli nesvědčí aktivní legitimace k podání návrhu, jelikož napadené opatření nijak neomezuje jeho práva. Jeho předmětem je ochrana zdraví prostřednictvím povinnosti nosit ochranné prostředky. Navrhovatel neuvedl žádné konkrétní argumenty, jak je do jeho zdraví zasahováno. Jeho námitku absence pravomoci vydat napadené opatření shledaly správní soudy opakovaně nedůvodnou. Odpůrce nepřekročil ani svou věcnou působnost. Ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví je třeba v souvislosti s aktuální epidemií posuzovat souhrnně a s přihlédnutím k účelu epidemiologické ochrany obyvatelstva. Povinnost nosit ochranné prostředky je svou povahou srovnatelná s opatřeními uvedenými v § 69 odst. 1 písm. a) až h) téhož zákona. K tomu odpůrce odkázal na rozsudek městského soudu ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18 A 22/2020 - 140. Dále odpůrce zdůraznil, že spis veden byl, neobsahuje však více než souhrn mimořádných opatření. Podoba vedení spisu je dána tím, že opatření obecné povahy bylo vydáno bez řízení. Požadavek, aby spis obsahoval veškeré podklady, ztrácí smysl s ohledem na to, že adresáti opatření nemají možnost se před jeho vydáním s podklady jakkoliv seznámit. Odpůrce je rovněž přesvědčen o tom, že dostal povinnosti řádně odůvodnit napadené opatření. Toto je opřeno o podklady, z nichž vycházel, je zde uveden účel opatření i informace o aktuální situaci komunitního přenosu koronaviru.

[14] Dále má za to, že není na místě vést s navrhovatelem odborný dialog o užitečnosti ochranných prostředků, či diskutovat o jednotlivých studiích a podkladech. S ohledem na princip předběžné opatrnosti je volba vhodného opatření na odpůrce, pokud toto řešení nevybočuje z rozumných a odborně podložených mantinelů. K tomu odpůrce zdůraznil, jakými základními principy by mělo být vedeno případné věcné posouzení obsahu napadeného aktu soudem. Poukázal na to, že je vrcholným orgánem ochrany veřejného zdraví. Je nadřízen krajským hygienickým stanicím. Má k dispozici Státní zdravotní ústav a Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR. Ze správního řádu se podává, že orgány veřejné moci primárně činí odborný úsudek tam, kde je to možné, samy. Situaci týkající se zcela nové a bezprecedentní epidemie mimořádně nebezpečného viru SARS-CoV-2 je třeba posuzovat komplexně. Je třeba zohlednit, že pandemie i poznatky o ní se dynamicky vyvíjí a podklady běžně dostupné pro provedení správního uvážení nejsou za dané situace zcela k dispozici. Proto odpůrce činí všechna opatření zásadně a) na základě dostupných (i když omezených) znalostí k okamžiku vydání opatření (*best practice*), b) při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné a že c) není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce při přijímání svých opatření preferuje ochranu života a zdraví osob coby nejdůležitějších základních hodnot, avšak při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. V případě nejasností o šíření či vlastnostech viru se nespolehá na to, že nastane ta optimističtější varianta. Princip proporcionality tedy odpůrce provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření onemocnění covid-19. Na základě dostupných údajů odhadne riziko dalšího šíření, a pokud je vysoké, jsou identifikována různá opatření, která by mohla šíření zpomalit a zmírnit jeho dopady na zdraví a životy osob. Zvolí přitom ty, které dle názoru odpůrce a orgánů krizového řízení

v nejvyšší míře zpomalují šíření koronaviru a zároveň co nejmenším způsobem dopadají na obyvatelstvo a jeho práva.

[15] S ohledem na uvedené odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl pro nedostatek aktivní procesní legitimace, popřípadě jako nedůvodný zamítl.

#### IV.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil návrh a dospěl k závěru, že je důvodný.

[17] Nejprve se soud zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení.

[18] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že mimořádným opatřením ze dne 27. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-49/MIN/KAN, odpůrce napadené mimořádné opatření ve znění mimořádného opatření ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-48/MIN/KAN, s účinností od 3. 5. 2021 zrušil (a nahradil).

[19] V souladu s § 13 odst. 1 věty první zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „pandemický zákon“) je k projednání návrhu na zrušení mimořádného opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví ve stavu pandemické pohotovosti, jejichž účelem je likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které mají celostátní působnost, příslušný Nejvyšší správní soud, pokud mimořádné opatření vydalo ministerstvo (odpůrce).

[20] Podle § 13 odst. 4 pandemického zákona pak platí, že *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.*

[21] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, *„Pandemický zákon tedy oproti obecné úpravě umožňuje soudu přezkoumat opatření obecné povahy, které již pozbylo platnosti a vynést deklaratorní výrok určující jeho nezákonnost. (...) Podle Nejvyššího správního soudu je třeba pod pojem pozbytí platnosti zahrnout i zrušení mimořádného opatření. Předmět řízení se v takové situaci nemění, neboť předmětem přezkumu je i nadále zákonnost stále stejného mimořádného opatření, a není proto na místě navrhopvat přípustění změny návrhu a rozhodovat o něm ve smyslu § 95 o. s. ř. Soud v této situaci pouze získává novou výrokovou možnost. Nicméně i ta je vázána na to, že se navrhovatel takového výroku domáhá.“*

[22] Navrhovatel reagoval na zrušení napadeného mimořádného opatření sdělením ze dne 29. 4. 2021, ve kterém navrhl, aby soud v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona pokračoval v řízení o původně napadeném opatření i po jeho zrušení s tím, že žádá, aby soud vyslovil závěr, že mimořádné opatření ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-48/MIN/KAN, bylo v rozporu se zákonem a odpůrce při jeho vydání překročil meze své působnosti a pravomoci, a toto opatření nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Uvedeným podáním se tedy navrhovatel v souladu s pandemickým zákonem výslovně domáhá deklaratorního výroku určujícího nezákonnost napadeného mimořádného opatření.

[23] Soud se dále zabýval tím, zda navrhovatel byl aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného mimořádného opatření.

pokračování

[24] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

[25] Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele (tj. jemu náležející subjektivní práva) byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34). Není-li tato podmínka splněna, soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť v takovém případě byl návrh podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku řízení o návrhu nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Ta se již zkoumá v řízení o věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, č. 2943/2014 Sb. NSS, bod 42).

[26] Z návrhu vyplývá, že navrhovatel dovozuje svou aktivní procesní legitimaci primárně z toho, že je mu ukládána povinnost opatřit si na své náklady předepsané ochranné prostředky a těmito si zakrýt dýchací cesty po dobu pobytu mimo svůj domov. Tím je omezena jeho svoboda pohybu, ale i další svobody a práva spojená s pobytem a pohybem mimo domov. Navrhovatel přitom nemá možnost volby, tj. rozhodnout sám o tom, zda bude chránit své zdraví tímto způsobem. Vyjádřil rovněž pochybnost o tom, zda je respirátor vhodným prostředkem ochrany proti šíření koronaviru, a to i s přihlédnutím k tomu, že navrhovatel již prodělal nemoc covid-19 a má dostatek protilátek. Dále poukázal na potenciální negativní zdravotní dopady spojené s dlouhodobým nošením roušek a respirátorů. Navrhovatel tedy tvrdí, že napadené opatření představuje možný zásah především do jeho subjektivních práv na svobodu pohybu a pobytu, na ochranu zdraví, na ochranu soukromého života a do vlastnického práva. Soud nemá pochybnost o tom, že navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení předmětného mimořádného opatření, neboť zákaz pobytu a pohybu bez ochranných prostředků se týká v podstatě všech osob starších 2 let, které se pohybují na území státu mimo své bydliště nebo místo ubytování, včetně navrhovatele. Dotýká se tedy výkonu všech běžných činností realizovaných mimo bydliště, s výjimkou některých aktivit vyjmenovaných v bodě I. 3. opatření. Povinnost nosit ochranné prostředky bezprostředně ovlivňuje uplatňování práv a svobod všech dotčených osob včetně navrhovatele, resp. spojuje jejich výkon s určitým omezením. Nelze proto přisvědčit námitce odpůrce, že předmětem napadeného opatření není omezeno uplatňování uvedených práv. Nutno zdůraznit, že splnění podmínek aktivní procesní legitimace je dáno již tím, že navrhovatel logicky a konsekventně tvrdí *možnost* dotčení jeho subjektivních práv. Není tedy rozhodné, zda skutečně došlo např. k zásahu do jeho zdraví. Tato otázka se zkoumá až v řízení o věci samé. Jelikož navrhovatel dostatečně tvrdil, jakým způsobem byla jeho právní sféra předmětným opatřením dotčena, dospěl soud k závěru, že je aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení předmětného mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud shledal splnění také dalších podmínek řízení, a připustil proto návrh k věcnému přezkumu.

[27] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s., platí, že *při rozhodování* (o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – pozn. soudu) *je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.* Soud se proto mohl zabývat mimořádným opatřením pouze v rozsahu uplatněných námitek.

[28] Navrhovatel předně tvrdil, že mimořádné opatření byl oprávněn vydat jménem odpůrce pouze hlavní hygienik ČR a nikoliv ministr zdravotnictví.

[29] K této otázce se Nejvyšší správní soud již podrobně vyjádřil ve výše citovaném rozsudku č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, nadto na podkladě prakticky shodné argumentace, již vznáší navrhovatel v nyní projednávané věci. Dospěl přitom k závěru, že mimořádné opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, je jménem Ministerstva zdravotnictví oprávněn vydat i ministr zdravotnictví. Z § 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví totiž nevyplývá jasná kompetence pro hlavního hygienika ČR v tom směru, že by byl pouze on v rámci Ministerstva zdravotnictví oprávněn nařizovat mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku. Uvedené ustanovení v této souvislosti 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. Ačkoliv je funkce hlavního hygienika zákonem výslovně zřízena, není samostatným správním orgánem, ale pouze součástí Ministerstva zdravotnictví, za které může obecně jako oprávněná úřední osoba jednat přímo ministr, aniž by se musel jakkoliv výslovně pověřovat. To, že v minulosti mimořádná opatření vydával hlavní hygienik ČR, neznamená, že by je vydávat nemohl, pokud ho k tomu opravňoval vnitřní předpis nebo k tomu byl ministrem zdravotnictví pověřen. Z toho však nelze dovodit, že by si určité pravomoci v této oblasti nemohl vyhradit právě ministr zdravotnictví (v podrobnostech viz rozsudek č. j. 8 Ao 1/2021 - 133).

[30] Lze tedy uzavřít, že ministr zdravotnictví byl oprávněn vydat jménem odpůrce napadené opatření.

[31] Navrhovatel dále namítal, že napadeným opatřením je uložen obecný zákaz, pro který odpůrce nemá pravomoc v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Tuto nelze spatřovat ve zcela obecně koncipovaném § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. Dle přesvědčení odpůrce je naopak povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest svou povahou srovnatelná s opatřeními dle § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[32] Také tuto otázku již správní soudy posuzovaly. V rozsudku č. j. 18 A 22/2020 - 140 městský soud nepřisvědčil názoru navrhovatele o nedostatku pravomoci odpůrce zakázat všem osobám pohyb a pobyt mimo bydliště bez ochranných prostředků dýchacích cest. Závěry rozsudku městského soudu byly následně aprobovány Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 As 301/2020 - 147. Nyní rozhodující senát se ztotožňuje s nosným závěrem obou rozsudků, a sice že odpůrci svědčí pravomoc nařídit povinnou ochranu dýchacích cest prostřednictvím ochranných prostředků, a dodává následující.

[33] Navrhovatelé lze přisvědčit v tom, že mimořádná opatření, jimiž odpůrce ukládá konkrétní povinnosti adresátům opatření, musí zohledňovat ústavní limity čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dle něhož platí, že: *Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*. V otázce způsobu regulace však neobstojí srovnání napadeného opatření s usnesením vlády č. 78 ze dne 28. 1. 2021, o přijetí krizového opatření, jímž byl zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1 písm. a) až aj) tohoto usnesení. Napadené opatření je sice po formální stránce na první pohled formulováno obdobně, tedy jako plošný a obecný zákaz s následnými výjimkami, jak tvrdí navrhovatel, jedná se však pouze o jazykové vyjádření. Cílem opatření není určitou činnost (pohyb a pobyt) absolutně zakázat a zpětně z tohoto zákazu vyjmout konkrétní aktivity, nýbrž nařídit všem osobám povinnost nosit předepsané ochranné prostředky dýchacích cest na vybraných místech. Ve své podstatě se tedy nejedná o zákaz, ale naopak o příkaz určitého chování. Posuzovanou povinnost proto nelze srovnávat se zásahem do ústavním pořádkem chráněného základního práva svobodně podnikat, jímž se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20, jak činí navrhovatel, neboť v daném případě se jednalo právě o zásah absolutní (ve vztahu ke stanoveným oblastem podnikání).



pokračování

Nepřípadný je také odkaz navrhovatele na rozhodnutí rakouského ústavního soudu ve věci V 363/2020, neboť ten se zabýval nedostatkem pravomoci podle rakouského právního řádu.

[34] Napadené mimořádné opatření bylo vydáno podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví.

[35] Podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví platí, že *mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou*

- 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 strpět 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.*

[36] Z judikatury k citovanému ustanovení vyplývá, že není možné, aby odpůrce na základě zcela obecné dikce § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví plošně nařídil v podstatě jakoukoli povinnost, aniž by byla svou povahou a intenzitou srovnatelná s jinou povinností uvedenou ve výčtu pod písm. a) až h) tohoto ustanovení. Obecné zbytkové ustanovení v písmeni i) je nutné vykládat v souladu s pravidlem tzv. stejného druhu, které se užívá při interpretaci demonstrativních výčtů pro posouzení dalších, výslovně neuvedených položek. 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 odpůrce do práv adresátů opatření vydaného podle tohoto ustanovení, zejména základních práv garantovaných ústavním pořádkem České republiky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63). Je proto namístě provést srovnání povinností ukládaných napadeným opatřením s povinnostmi uvedenými v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[37] Posuzované opatření ukládá všem osobám na území státu starším 2 let povinnost nosit mimo své bydliště roušku či respirátor, a to v závislosti na tom, o jakou osobu a jaké místo se jedná, příp. podle toho, jakou aktivitu daná osoba provozuje. Je zřejmé, že tato povinnost má preventivní charakter, neboť opatření vychází z toho, že přenašečem koronaviru mohou být i osoby asymptomatické či osoby v předsymptomatickém období, které netrpí žádnými vnějšími příznaky onemocnění covid-19. Opatření tedy dopadá přímo na fyzické osoby nacházející se na území státu, kterým z preventivních důvodů nařizuje podvolit se určitému stanovenému

ochrannému opatření (zakrýt si při pobytu či pohybu mimo bydliště dýchací cesty ochrannými prostředky). Je zřejmé, že z hlediska citovaného § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví lze toto opatření srovnávat jen s těmi činnostmi a omezeními, které mohou být rovněž namířeny bezprostředně vůči fyzickým osobám. Těmi jsou činnosti, resp. omezení vymezená v písm. b), podle něhož lze uložit *zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami* a písm. g), podle něhož lze uložit *mimořádné očkování a preventivní podání jiných léčiv (profylaxe)*.

[38] Omezení uvedené pod písm. b) se liší již osobní působností, a proto je nelze přiměřeně srovnávat s plošným nařízením povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest, tedy s povinností ochranného a preventivního charakteru uloženou všem osobám na území zasaženém epidemií či hrozbou jejího šíření. S ohledem na jeho osobní působnost, předmět a účel lze však posuzované mimořádné opatření stavět na roveň činnosti, kterou lze uložit podle § 69 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví (mimořádné očkování, profylaxe). K té má nepochybně podstatně blíže právě proto, že ani tato činnost není spojena s konkrétně vymezeným okruhem osob, ale je namířena k ochraně široké veřejnosti před šířením nákazy a jejích následků (přiměřeně srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021 - 65). Tomuto šíření má přitom předcházet podáním příslušného (zdravotnického) prostředku (očkovací látka, léčivo). Zakrytí dýchacích cest ochrannými prostředky představuje z hlediska vztahu k účelu aplikované právní úpravy v podstatě totéž, a sice snahu eliminovat infekční onemocnění a jeho hromadný výskyt. 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. Nelze tedy souhlasit s navrhovatelem, že odpůrce překročil rozsah svých pravomocí. Pokud pak navrhovatel tvrdil, že trestnost určitého jednání má být stanovena vždy zákonem, konstatuje soud, že předmětem přezkumu není uložení sankce na základě vydaného mimořádného opatření, ale opatření samotné. Navrhovatel ostatně ani netvrdil, že by byl na základě mimořádného opatření sankcionován, a proto je nadbytečné se takovou otázkou zabývat.

[39] Lze tedy shrnout, že odpůrce při vydání mimořádného opatření nepřekročil rozsah svých pravomocí.

[40] Navrhovatel dále tvrdil, že ve věci měl být veden spis, ve kterém by měly být založeny podklady odůvodňující vydání napadeného opatření. Odpůrce k tomu uvedl, že spis vede, nicméně se v něm nachází pouze vydaná mimořádná opatření.

[41] Touto otázkou se Nejvyšší právní soud již podrobně zabýval v rozsudku č. j. 4 As 301/2020 - 147. V něm dospěl k závěru, že ačkoliv se o návrhu mimořádného opatření nevede řízení, neznamená to, že by ve správním spise nemusely být podklady, z nichž odpůrce při vydání opatření vycházel. Správní spis se totiž v souladu s § 17 odst. 1 správního řádu, který se přiměřeně aplikuje i v případě opatření obecné povahy (srov. § 174 odst. 1 správního řádu, jakož i uvedený rozsudek čtvrtého senátu, či rozsudek č. j. 8 Ao 1/2021 - 133), zakládá ve věci, a jeho vedení tudíž vychází z existence věci, nikoli z vedení řízení o této věci. V posuzovaném případě je pak touto „věcí“ vydání opatření, nikoli případné řízení o něm. Odpůrce proto pochybil, pokud v rozporu s § 17 odst. 1 správního řádu do správního spisu nezaložil podklady, z nichž při vydání mimořádného opatření vycházel. Čtvrtý senát nicméně dodal, že to v dané konkrétní věci nemělo za důsledek nezákonnost napadeného opatření. Zohlednil, že vzhledem k nevedení řízení nejsou adresáti opatření zkráceni na právu

pokračování

se k podkladům vyjádřit, jakož i to, že odpůrce mimořádné opatření odůvodnil v podstatě obecně známými skutečnostmi, které nebylo třeba podrobně dokazovat a ve spise zvláště dokládat. Za ty považoval například existenci pandemie onemocnění covid-19, způsob, jakým se onemocnění šíří, nepříznivé následky na zdraví a životy osob, které se onemocněním nakazí, skutečnost, že zakrytí nosu a úst do určité míry pomáhá omezit šíření kapének především v uzavřených prostorech. Soud dále zohlednil, že odpůrce při přijímání opatření obecně vychází ze zpráv Státního zdravotního ústavu a Světové zdravotnické organizace, tj. odborných subjektů k dané problematice. Svě úvahy uzavřel čtvrtý senát v bodě 59 následovně: „*Na základě výše uvedených skutečností (zvláštní povahy předmětného mimořádného opatření, nevedení řízení při jeho vydání, jeho zdůvodnění a odborné kompetence odpůrce), dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že absence podkladů mimořádného opatření ve správním spise není v konkrétním případě natolik závažným pochybením odpůrce, aby měla za následek jeho nezákonnost. S ohledem na tento závěr Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že městský soud pochybil, pokud si nevyžádal všechny podklady, na základě kterých bylo opatření vydáno. Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za vhodné zmínit, že čím intenzivněji mimořádné opatření zasahuje do právní sféry svých adresátů, tím konkrétněji a podrobněji musí být vyargumentovány a také podloženy důvody pro jeho přijetí. V případě mimořádného opatření odpůrce s intenzivnějším zásahem do právní sféry adresátů než ochrana dýchacích cest by pochybení spočívající v absenci zejména odborných podkladů mimořádného opatření ve správním spise již mohlo mít, i přes výše zmíněná specifika, za následek nezákonnost takového mimořádného opatření pro absenci opory zjištěného skutkového stavu, ze kterého odpůrce vycházel, ve správním spise.*“ S těmito závěry čtvrtého senátu se nyní rozhodující senát ztotožňuje.

[42] Stran formálních náležitostí mimořádných opatření Nejvyšší správní soud dodává, že i pro mimořádná opatření vydávaná podle zákona o ochraně veřejného zdraví platí nutnost získat souhlas vlády s vydáním mimořádného opatření (§ 3 odst. 3 až 5 ve spojení s § 4 pandemického zákona). V posuzovaném případě nečinil navrhovatel předmětem sporu otázku, zda byl souhlas vlády s vydáním napadeného opatření udělen. Ve spisu souhlas založen není. Platí však, že daná usnesení vláda neprodleně zveřejní na svých internetových stránkách a v bromadném informačním prostředku (§ 3 odst. 5 věta první pandemického zákona). Nejvyšší správní soud ověřil, že tato povinnost byla splněna (usnesení vlády ze dne 6. 4. 2021, č. 353, je dostupné na [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz)). Je nicméně žádoucí, aby do budoucna byl souhlas vlády součástí spisu.

[43] Povinností odpůrce však není zakládat do spisu i zápisy z interních porad či další podobné dokumenty. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, nelze souhlasit s tím, že by ve spise snad měly být založeny i nějaké podklady z neformálních procesů spočívající například v zápisech z porad odpůrce: „*Ani v jiných věcech, ve kterých je rozhodováno z moci úřední, se do spisů nezakládají výstupy z předchozích porad správního orgánu, interní plány kontrol, apod. Stejně tak se nezakládají například ani různé verze konceptů rozhodnutí. Jiná situace by byla v případě externího podnětu k vydání mimořádného opatření, pokud by právě na základě poznatků z něj získaných bylo mimořádné opatření nakonec vydáno (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8 As 236/2016-51, body 12-15). Z ničeho však není zřejmé, že by to byl případ nyní přezkoumávaného mimořádného opatření. Navíc je třeba v obecné rovině poukázat na to, že nezaložení všech listin do spisu, ačkoliv by v něm být obsaženy měly, nezakládá bez dalšího důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, zejména jde-li o dokumenty, které nebyly podkladem rozhodnutí (k tomu viz např. bod 16 citovaného rozsudku č. j. 8 As 236/2016-51).*“ Uvedené závěry plně dopadají i na nyní posuzovanou věc.

[44] Z uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že absence navrhovatelem akcentovaných podkladů ve správním spise není v konkrétním případě natolik závažným pochybením odpůrce, aby měla za následek nezákonnost mimořádného opatření (podobně rozsudky ve věcech sp. zn. 4 As 301/2020, bod 59, a sp. zn. 8 Ao 1/2021, body 110 a 113).

[45] Před posouzením dalších námitek (směřujících již k samotnému meritů věci) považuje Nejvyšší správní soud za vhodné shrnout některá specifika nyní projednávané věci. Předmětem

soudního přezkumu je opatření, které reaguje na vznik mimořádné epidemické situace. Zákon o ochraně veřejného zdraví na takové situace pamatuje a umožňuje odpůrci, aby za účelem likvidace epidemie vydal mimořádné opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku (§ 69 zákona). Při vydávání takových mimořádných opatření odpůrce podle § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví nemusí vést klasické řízení, které obvykle provází přijímání opatření obecné povahy. Odpůrce tedy při přijímání mimořádných opatření nečelí konkrétním námitkám či připomínkám adresátů opatření, které by musel vypořádávat, a tito na druhou stranu nemají možnost se k obsahu opatření před jeho vydáním vyjádřit a bránit svá práva a zájmy předem. Z podstaty věci proto opatření nemůže reagovat na každou myslitelnou dílčí námitku jednotlivých dotčených osob. I z tohoto důvodu je však třeba, aby odpůrce v opatření náležitě odůvodnil ukládané povinnosti. Lze přitom rozumět tomu, že v dobách počínající epidemie bude odůvodnění stručné a zaměřené pouze na nejnútnejší otázky. Nelze však přehlédnout, že současná epidemie trvá více než rok. Nejedná se tedy již o skutečnost novou a neočekávanou. V průběhu této doby se přitom odpůrci dostalo také zpětné vazby adresátů opatření, jakož i kritických názorů nejen z řad odborné veřejnosti. Ostatně jeho opatření již byla opakovaně podrobena soudní kontrole, při které byly nastíněny elementární nároky na vydávaná opatření (srov. výše uvedenou judikaturu, zejména rozsudek městského soudu č. j. 18 A 59/2020 - 226, či rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 301/2020 - 147, nově pak rozsudky ze dne 11. 5. 2021, č. j. 3 Ao 3/2021 - 27, či ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133).

[46] Pohledem uvedeného nahlížel Nejvyšší správní soud na námitky navrhovatele vytykající napadenému opatření nedostatečné odůvodnění a nerespektování předchozí judikatury správních soudů. Navrhovatel odkázal předně na rozsudek městského soudu č. j. 18 A 59/2020 - 226 vytykající dřívějšímu (podobnému) opatření absenci zhodnocení rizik nošení roušek. Dále namítl absenci zdůvodnění, proč je za aktuální situace nošení prostředků ochrany dýchacích cest v daném rozsahu nezbytné. Zdůraznil, že nyní napadené opatření trpí nadále nedostatky předchozích opatření odpůrce, které již byly dříve konstatovány. Poukázal na to, že opatření do značné míry pouze mechanicky přebírá odůvodnění z předchozích, nedostatečně odůvodněných opatření, a to bez ohledu na to, že došlo ke změnám ve stanovených povinnostech ve smyslu jejich zpřísnění.

[47] Správní soudy (vč. Nejvyššího správního soudu) opakovaně akcentovaly nutnost náležitého odůvodnění opatření obecné povahy přijímaných za účelem likvidace epidemie.

[48] Předně lze poukázat na rozsudek č. j. 18 A 59/2020 - 226. V něm městský soud výstižně uvedl, že požadavek na odůvodnění je v případě mimořádných opatření naprosto klíčový. Právě z tohoto odůvodnění se má veřejnost dozvědět, proč odpůrce k jednotlivým omezením přistoupil, z jakých zjištění vycházel a z jakých zdrojů tato zjištění čerpal. Stejně tak byl odpůrce upozorněn na to, že nároky na odůvodnění mimořádných opatření v průběhu času logicky stoupají. Již městský soud kladl důraz na skutečnost, že epidemie koronaviru probíhá na území České republiky delší dobu, čemuž musí odpovídat odůvodnění mimořádných opatření. To platí zejména u opatření, jež se v podstatě stále opakují, jako je tomu právě v případě povinnosti použití prostředků ochrany dýchacích cest, se kterou odpůrce v určité podobě pracuje již více než rok, a v podobě povinnosti nošení „kvalifikovaných“ ochranných prostředků splňujících stanovené normy pak v řádu měsíců. Uvedené závěry městského soudu platí tím spíše, že přijatá opatření mají dopad do práv stanovených Listinou základních práv a svobod, čemuž také musí odpovídat kvalita jejich odůvodnění.

[49] Velmi podrobně se k požadavkům na odůvodnění vyjádřil i Nejvyšší správní soud v nedávném rozsudku č. j. 8 Ao 1/2021 - 133. Zde uvedl, že „opatření proti šíření nemoci covid-19 zasahují v historii samostatné České republiky zcela bezprecedentně do práv a povinností fyzických a právnických osob. Mnohých se dotýkají i existenčně a mají obavu o svou budoucnost. Soud samozřejmě také vnímá,

pokračování

*že si mnoho lidí stěžuje na to, že smyslu mnohých ukládaných opatření nerozumí. Základem akceptace uvalovaných opatření a v důsledku toho i jejich dobrovolného dodržování je srozumitelné vysvětlení jejich potřebnosti a nezbytnosti při zvažování negativních důsledků do práv a oprávněných zájmů osob, které jsou opatřeními dotčeny. (...) Takové vysvětlení má být samozřejmě nejen v samotných opatřeních, ale například má být dále sdělováno i prostřednictvím médií. Ale každému, koho vysvětlení opatření zajímá, by mělo být vždy dostupné společně s textem samotného opatření. Ostatně nutnost sepsat vedle samotných příkazů též jejich odůvodnění nutí původce mimořádného opatření k tomu, aby skutečně zvažil právě ty aspekty, které zákonodárce dal do požadavku na odůvodnění v pandemickém zákoně. Nelze pak rozhodně vyloučit, že by obsah opatření mohl být jiný, pokud by danou úvahu odpůrce učinil. Pokud určité opatření totiž nejde odůvodnit v souladu se zákonnými požadavky, zpravidla je to v důsledku toho, že zákonným požadavkům nevyhovuje. Pokud by odpůrce odůvodnění vždy řádně sepsal, již v této fázi by mohl zjistit, že opatření má případně slabiny. Ty by bylo možné napravit ještě před jeho vydáním. Namísto toho je zjevné, že se tak často nestane a až v okamžiku, kdy je vydáno, se začínou ozývat jeho adresáti, že se nedá splnit nebo jeho plnění přináší významné obtíže, což pak vede k rychlým změnám v přijatých opatřeních a jejich nepřehlednosti.“*

[50] Na závěry citovaného rozhodnutí Nejvyšší správní soud navázal i v recentním rozsudku ze dne 11. 5. 2021, č. j. 3 Ao 3/2021 - 27, kde důrazně odpůrci vytkl, že ani s postupujícím časem od počátku pandemie nezpracoval na preciznějším odůvodnění mimořádných opatření. Situaci, kdy jedna ze stanovených povinností nebyla vůbec odůvodněna, pak označil za „*hrubé porušení zákonných požadavků na kvalitu odůvodnění.*“

[51] V souladu s rozsudkem č. j. 8 Ao 1/2021 - 133 je pak nutné zdůraznit, že nyní se již odpůrce nachází v situaci, kdy požadavek na odůvodnění mimořádných opatření nevyplývá toliko z judikatury, ale je výslovně stanoven zákonem. V souladu s § 4 pandemického zákona se totiž na napadené mimořádné opatření, které bylo vydáno podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které má celostátní působnost, použije obdobně § 3 odst. 1 až 5 pandemického zákona.

[52] Pandemický zákon vyžaduje, aby se v odůvodnění mimořádného opatření zohlednila *aktuální analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a průměrnost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob* (§ 3 odst. 2 pandemického zákona). Pandemický zákon tedy odpůrci ukládá (po provedení analýzy aktuální situace, resp. po zohlednění rizik spojených s vymezenými činnostmi - k nim viz dále) posoudit průměrnost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob, tedy provést tzv. test proporcionality. Logickým předpokladem takového posouzení je mj. identifikace práv a oprávněných zájmů, do kterých má být zasahováno. Uvedené úvahy je přitom třeba vtělit přímo do odůvodnění mimořádného opatření (a nikoliv je doplňovat až v řízení před soudem). Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, soudy nemohou rezignovat na zákonné požadavky na odůvodnění mimořádných opatření vydávaných podle pandemického zákona nebo podle zákona o ochraně veřejného zdraví, na které daný požadavek dopadá prostřednictvím § 4 pandemického zákona a umožnit odpůrci, aby například zcela chybějící důvody nově doplňoval až v řízení před soudem. Dospět k závěru, že chybějící nebo nedostatečné odůvodnění přesto nezpůsobuje nezákonnost vydaného opatření, by mělo být vymezeno pro výjimečné případy. Musí se jednat o situace, kdy by trvání na odůvodnění mělo čistě formální ráz. Opatření by tedy muselo pojednávat o takových skutečnostech, které jsou běžně známé a na odborné úrovni víceméně nesporné. I v takovém případě však musí být z textu opatření, případně ve spojení s běžnými znalostmi, zřejmé důvody jeho přijetí, zásah do práv i proporcionalita zásahu. I v případě, že je opatření přijímáno rychle s ohledem na nečekaný vývoj epidemie, nelze rezignovat na zákonné náležitosti odůvodnění, které vždy musí reflektovat alespoň základní a zjevné zásahy do práv a oprávněných zájmů adresátů.

[53] Na to, že je nutné mimořádné opatření náležitě odůvodňovat, správní soudy odpůrce opakovaně upozorňovaly i přímo ve vztahu k plošnému nařízení povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest. Např. v rozsudku ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18 A 22/2020 - 140, tedy více než sedm měsíců před vydáním nyní napadeného mimořádného opatření, městský soud konstatoval: „*Vzhledem k charakteru a dopadům daného opatření (fakticky plošné nošení roušek ve všech uzavřených prostorech a na venkovních hromadných akcích) by nepochybně bylo namístě vyjádřit se blíže (byť stručně) k významu a účinnosti roušek z pohledu zabránění šíření infekce koronaviru či možným zdravotním dopadům jejich nošení; zvláště pokud předmětné mimořádné opatření bylo vydáno s určitým zpožděním od vypuknutí epidemie až dne 12. 6. 2020, takže by bylo možné s postupujícím časem předpokládat vyšší informovanost ministerstva o brozících rizicích, nižší potřebu bezprostřední reakce, a tedy i podrobnější odůvodnění (obdobně též rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020 - 264). Napadené mimořádné opatření se rovněž nijak blíže nevyjadřuje k aktuálnímu vývoji epidemiologické situace či aktuální rychlosti šíření viru v ČR a postrádá také vyjádření k přijatým výjimkám či stanovení podmínek pro organizátory provádění autorského díla (část I. body 2. a 3. výroku napadeného mimořádného opatření); přijetí konkrétních výjimek tak zůstává zcela neodůvodněno.“*

[54] Nutnost řádného odůvodňování mimořádných opatření platí tím spíše v současné situaci, kdy již uplynula značná doba od počátku pandemie a odpůrce disponuje podrobnějšími informacemi o pandemii koronaviru. S přibývajícimi poznatky lze legitimně očekávat, že povinnosti, které odpůrce v napadeném mimořádném opatření stanovil, budou podstatně lépe odůvodněny, než tomu bylo na počátku pandemie. Zvláště pak, jsou-li tyto povinnosti ve srovnání s předchozími opatřeními výrazně zpřísněny.

[55] Jak bylo výše uvedeno, § 3 odst. 2 pandemického zákona vyžaduje, aby odůvodnění mimořádného opatření obsahovalo i: 1) aktuální analýzu epidemiologické situace onemocnění covid-19, 2) konkrétní míru rizika spojenou s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami.

[56] Nejvyšší správní soud konstatuje, že posuzované mimořádné opatření neobsahuje žádnou ucelenou analýzu epidemiologické situace, o níž by se ukládaná povinnost opírala, ani na takovou analýzu neodkazuje. Odpůrce se k aktuálním událostem vyjadřuje toliko v jednom odstavci na straně 8 opatření, kde se zabývá (nadto obecně) pouze mutacemi koronaviru, a nikoliv celkovou epidemiologickou situací. Stejně jako v případě rozsudku č. j. 3 Ao 3/2021 - 27 také nyní rozhodující senát nezpochybňuje, že v ČR se v době vydání napadeného mimořádného opatření šířily i nakažlivější mutace koronaviru. Uvedená konstatování týkající se mutací však nelze v žádném případě považovat za analýzu ve smyslu § 3 odst. 2 pandemického zákona, respektive za analýzu obecně.

[57] Požadavek na provedení analýzy epidemiologické situace zjevně nebyl v pandemickém zákoně stanoven samoučelně, aby mimořádná opatření plnila toliko informativní funkci. Aktuální analýza epidemiologické situace je nezbytná pro případné posouzení přiměřenosti zavedených opatření. Právě epidemiologická situace bude jedním z klíčových faktorů, na jejichž základě lze přezkoumávat, zda jsou jednotlivá opatření (samostatně i v jejich souhrnu) přiměřená závažnosti nastalé epidemiologické situace. Absence analýzy proto fakticky znesnadňuje, resp. znemožňuje zabývat se věcnými námitkami navrhovatele brojícími proti přiměřenosti přijatých opatření.

[58] To stejné lze uvést i stran dalšího zákonného požadavku, a sice k požadavku na stanovení *konkrétní míry rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami*. S ohledem na povinnosti stanovené napadeným mimořádným opatřením se tento požadavek má projevit ve vyjádření míry rizik spojených na straně jedné s nošením předepsaných ochranných prostředků dýchacích cest za stanovených podmínek, a na straně druhé plynoucích z pohybu a pobytu na vymezených místech bez této ochrany. Naplnění tohoto zákonného požadavku je tedy rovněž

pokračování

zcela esenciální, neboť jen při identifikaci rizik spojených s nařizovanou činností je odpůrce schopen posoudit přiměřenost tohoto zásahu do práv a oprávněných zájmů dotčených fyzických osob (viz výše).

[59] K možným negativním dopadům plošného používání stanovených prostředků ochrany, zejména pak k dopadům jejich dlouhodobého či případného nepřetržitého používání, se však odpůrce žádným způsobem nevyjádřil. Omezil se pouze na konstatování, že „[n]ěkteré studie potvrdilo, že nošení roušek nebrání průniku kyslíku ani u dospělých a seniorů starších 65 let věku viz Shaw K et al. *Wearing of Cloth or Disposable Surgical Face Masks has no Effect on Vigorous Exercise Performance in Healthy Individuals*. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2020;17(21),8110; doi:10.3390/ijerph17218110; <https://doi.org/10.3390/ijerph17218110> či Chan NC. *Peripheral Oxygen Saturation in Older Persons Wearing Nonmedical Face Masks in Community Settings*. *JAMA*. 2020;324(22):2323-2324. doi:10.1001/jama.2020.21905.“ Z izolovaného posouzení toliko jednoho dílčího dopadu zakrytí dýchacích cest u vybraných skupin osob však nelze učinit žádné komplexní závěry ohledně rizik spojených s dlouhodobým, resp. souvislým nošením předepsaných prostředků ochrany dýchacích cest. Studie, na které mimořádné opatření v této souvislosti prostřednictvím hypertextových odkazů odkazuje, byly nadto provedeny pouze s použitím roušek, a to látkových, popř. chirurgických. V žádné z nich nebylo zkoumáno dlouhodobé a souvislé nošení respirátorů a obdobných prostředků splňujících požadovaný stupeň bariérového efektu, jejichž použití napadené mimořádné opatření ukládá. Nejen tedy, že je dané posouzení rizik nedostatečné, neboť hodnotí pouze otázku průniku kyslíku u části adresátů mimořádného opatření, ale navíc nevyovídá o ochranných prostředcích, jejichž nošení je vyžadováno. Zákonnému požadavku na stanovení konkrétní míry rizika spojeného s nařizovanou činností tedy napadené mimořádné opatření nedostojí. Této otázce se totiž ve vztahu k zaváděným povinnostem prakticky nevěnuje. Na nutnost posouzení rizik souvisejících s ukládanou povinností byl přitom odpůrce upozorněn již v rozsudku č. j. 18 A 59/2020 - 226, v němž mu městský soud vytkl, že „nehodnotil rizika zejména dlouhodobého nošení pokrývky úst a nosu (již v rozsudku č. j. 18 A 22/2020 - 140 přitom soud vyjádřil přesvědčení, že by zdravotní dopady roušek odpůrce alespoň stručně hodnotit měl).“

[60] Nejvyšší správní soud si uvědomuje náročnost posouzení rizik souvisejících s ukládanou povinností. Jak již však bylo výše uvedeno, tuto povinnost ukládá odpůrci přímo pandemický zákon. Je proto na odpůrci, aby se dané otázce dostatečně věnoval a hodnotil jednotlivá rizika. Mimořádné opatření ukládá řadu povinností, a to všem fyzickým osobám starším dvou let (tedy např. dětem předškolního věku, dětem školního věku, dospívajícím, dospělým, seniorům atp.). Lze přitom důvodně předpokládat, že míra rizik přicházejících u těchto jednotlivých skupin v úvahu, může být rozdílná. Je proto nezbytné, aby se mimořádná opatření upravující povinnost ochrany dýchacích cest otázkou těchto rizik u jednotlivých skupin adresátů alespoň rámcově zabývala. Jen v takovém případě mohou být stanovené povinnosti dostatečně vysvětleny. Uvedené závěry pak neplatí striktně jen z hlediska věku, ale také v případě skupin osob vykazujících jiný specifický znak. Typicky se v dnešní době bude jednat o osoby, které již onemocnění prodělaly či jsou očkované. Za situace, kdy napadené opatření významným způsobem zasahuje do práv občanů, je žádoucí zabývat se ukládanou povinností a s ní spojenými riziky v celospolečenském kontextu, kterým se ostatně představitelé odpůrce často zaobírají při svých vyjádřeních ve veřejném prostoru. S ohledem na důraz, který je v současnosti kladen na ochranu společnosti prostřednictvím očkování, je přinejmenším zarážející, že tato problematika není napadeným mimořádným opatřením zmíněna ani okrajově. Jak přitom vyplývá ze staršího mimořádného opatření odpůrce ze dne 2. 3. 2021, č. j. MZDR 40555/2020-4/MIN/KAN, skutečnost, že byla osoba očkována, vylučuje v jejím případě povinnost nařízení izolace či karantény. Uvedené opatření tedy nutně vyvolává otázku, jaká je míra rizikovosti této skupiny osob z hlediska možnosti dalšího šíření nákazy. Se stejným kritériem (očkování) přitom odpůrce běžně pracuje i v řadě dalších opatření vydávaných v dané době (např. ze dne 5. 3. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-19/MIN/KAN, č. j. MZDR 47828/2020-20/MIN/KAN, č. j. MZDR

47828/2020-21/MIN/KAN, č. j. MZDR 9364/2021-1/MIN/KAN, ze dne 15. 3. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-22/MIN/KAN, ze dne 19. 3. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-23/MIN/KAN, č. j. MZDR 47828/2020-24/MIN/KAN, ze dne 22. 3. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-25/MIN/KAN, č. j. MZDR 47828/2020-26/MIN/KAN, ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 14592/2021-1/MIN/KAN, č. j. MZDR 14592/2021-2/MIN/KAN, č. j. MZDR 14597/2021-1/MIN/KAN, či ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 16640/2021-1/MIN/KAN). Napadené mimořádné opatření se k dané otázce žádným způsobem nevyjadřuje. Přístup odpůrce v této otázce je tedy značně nekonzistentní. Stejně tak bude nutné zabývat se obdobnou otázkou ve vztahu k jedincům, kteří již onemocnění prodělali a mají vysoké hodnoty protilátek, jako je tomu v případě navrhovatele. Ostatně ve shora zmíněném opatření ze dne 2. 3. 2021 odpůrce podobným způsobem jako očkování reflektuje také skutečnost, zda osoba v relevantní době onemocnění prodělala. Nejvyšší správní soud přitom nepředjímá řešení dané otázky, pouze zdůrazňuje nutnost jejího důsledného vysvětlení, tak aby dostálo výše uvedeným požadavkům.

[61] Stran posouzení míry rizika nelze přehlédnout, že se veřejnosti dostávají informace o škodlivých následcích používání prostředků ochrany dýchacích cest. Napadené opatření přitom vyžaduje jejich dlouhodobé, v případě řady osob pak v podstatě celodenní, nošení. I navrhovatel ve svém návrhu poukazuje na určitá rizika s tím spojená a odkazuje na konkrétní odborná vyjádření. Taková případná rizika nošení prostředků ochrany dýchacích cest nelze brát na lehkou váhu, ale je třeba se s nimi při stanovování dané povinnosti vypořádat. Nelze je překlenout prostým konstatováním, že opatření jsou činěna v zájmu ochrany obyvatelstva před onemocněním covid-19. Ochrana veřejného zdraví totiž nezahrnuje pouze ochranu obyvatelstva před onemocněním covid-19. Takovýto jednokriteriální postup není udržitelný. Jinými slovy, i ochrana před onemocněním covid-19 musí brát v potaz možné negativní dopady prostředků užívaných k ochraně na zdraví osob. Nejvyšší správní soud přitom plně respektuje, aby odpůrce v době dynamicky se vyvíjející pandemie postupoval v souladu s principem předběžné opatrnosti, tedy bral do úvahy v zásadě nejhorší možné varianty z těch, které mohou nastat (srov. rozsudek č. j. 5 Ao 1/2021 - 65). Ani postup v souladu s principem předběžné opatrnosti však nemůže vést k tomu, aby byl kladen absolutní důraz pouze na opatrnost. Je nutné přistoupit nejen k identifikaci možných rizik a jejich pravděpodobnosti, ale rovněž k jejich racionálnímu zhodnocení. Je nutné provést úvahu, která epidemiologická rizika lze v běžném životě považovat za „přiměřená“, tj. taková, která má smysl podstoupit, a vyhnout se tak nadměrnému omezení života celé společnosti a jejího dalšího rozvoje, a která nikoli. Aplikace principu předběžné opatrnosti tedy nemůže vést k zohlednění jediného kritéria v podobě hrozby šíření onemocnění covid-19 za současného odhlášení od eventuálních rizik souvisejících s ukládanými povinnostmi. Naopak musí vést k tomu, aby tato rizika byla poměřována s účelem opatření. Uvedené platí zvláště za situace, kdy jsou adresáti opatření zahlceni protichůdnými informacemi. V takovém případě je o to důležitější, aby se odpůrce k dané problematice v odůvodnění dostatečně vyjádřil. Ani požadavek na hodnocení míry rizika tedy není samoúčelný. Naopak, je podstatný právě pro jednotlivé adresáty, kterým má situaci dostatečně vysvětlit a pro které má představovat jasný, přehledný a především spolehlivý zdroj informací. V posuzovaném případě by se tedy adresát měl z napadeného opatření dozvědět, proč je nutné v definovaných situacích použít ochranu dýchacích cest, v čem jsou tyto situace rizikové, a proč převáží zájem na použití prostředků ochrany dýchacích cest nad eventuálními riziky. Právě takový postup spočívající ve srozumitelném a logickém odůvodnění může vést k relativně vyššímu respektování mimořádných opatření ze strany obyvatel, jak zdejší soud uvedl již v rozsudku č. j. 8 Ao 1/2021 - 133.

[62] Nařídil-li však odpůrce široké veřejnosti od 2 let věku nosit prakticky po celou dobu pohybu či pobytu mimo bydliště ochranu dýchacích cest s vysokým stupněm bariérového efektu, aniž by tuto povinnost v odůvodnění doprovodil alespoň elementární úvahou o souvisejících rizicích, jedná se o jeho zásadní pochybení. Ostatně již v listopadu 2020 městský soud odpůrce



pokračování

v opakovaně citovaném rozsudku č. j. 18 A 59/2020 - 226 upozornil na to, že: „Aby byl soud schopen tyto námitky a tedy i proporcionalitu zvoleného řešení zodpovědně posoudit, musí se – i při zachování zásady zdrženlivosti – opřít o přezkoumatelné důvody postupu odpůrce, jež musí být v odůvodnění dostatečně rozvedeny a také náležitě podepřeny příslušnými podklady. V opačném případě by se přezkum zákonnosti mimořádných opatření, jakožto opatření obecné povahy, stal ryze teoretickým a formálním; v zásadě by vedl k tomu, že by buď soudy poskytovaly správním orgánům »bianco šek« v jejich konání, nebo by musely za odpůrce potřebnost přijatých opatření k námitkám dotčených adresátů samy domýšlet, samy odůvodňovat a v tomto směru rovněž vést rozsáhlé dokažování, k čemuž soudní řízení správní, jakožto řízení primárně přezkumné, neslouží (obecně viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, č. 5 Afs 89/2013 - 29, nebo ze dne 15. 3. 2016, č. 2 As 301/2015 - 37).“

[63] Význam popsáného nedostatku je pak umocněn tím, že z odůvodnění přezkoumávaného mimořádného opatření nelze dost dobře seznat ani důvody, které odpůrce vedly ke stanovení dané povinnosti v takové šíři. To je dáno především určitou vnitřní rozporností mimořádného opatření, a to jak ve vztahu ke stanovenému stupni bariérového efektu předepsaných prostředků ochrany, tak ve vztahu k území, na němž je jejich nošení vyžadováno.

[64] Přestože mimořádné opatření stanoví povinnost nosit na vymezených místech pouze prostředky ochrany dýchacích cest s vyšším stupněm bariérového efektu, jeho odůvodnění takto stanovenou povinnost prakticky nereflektuje. Věnuje se totiž převážně „rouškám“, přičemž pod tento termín jsou zjevně zahrnuty toliko látkové roušky a chirurgické roušky, neboť tyto jsou v odůvodnění vždy specificky označovány (a nikoliv respirátory a obdobné ochranné prostředky splňující stanovenou normu). Podstatná část odůvodnění napadeného opatření se tedy vztahuje k prostředkům ochrany, jejichž použití opatření neupravuje, resp. je nepřipouští. Odůvodnění opatření je tudíž z převážné části opřeno o poznatky či predikce o fungování kvalitativně jiného typu ochranného prostředku, než je respirátor či chirurgická rouška.

[65] Toto pochybení evidentně vychází z liknavosti odpůrce při tvorbě mimořádných opatření nařizujících používání ochranných prostředků dýchacích cest, který odůvodnění opatření nepřizpůsobuje zásadním změnám ukládaných povinností. Nelze totiž přehlédnout, že podstatná část odůvodnění přezkoumávaného mimořádného opatření je prakticky shodná s odůvodněním předchozích mimořádných opatření se stejným předmětem. Prvních 5 stran odůvodnění se doslovně shoduje s odůvodněním mimořádného opatření ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN. Obsahuje pouze kosmetickou změnu spočívající ve vypuštění pasáže, která poukazovala na zvýšené riziko v podobě počasí v souvislosti s příchodem podzimu, snižujícími se venkovními teplotami a vyšší vlhkostí. Prosincové opatření přitom stanovilo povinnosti ve značně jiném rozsahu. Vyžadovalo nošení ochrany dýchacích cest ve venkovních prostorech pouze ve vymezených případech, jako např. na nástupištích, v čekárnách a v zastavěném území obce pouze v případě, kdy se v daném místě a čase nachází alespoň 2 osoby ve vzdálenosti menší než dva metry. Zásadní rozdíl je pak dán v požadavcích na kvalitu prostředků ochrany dýchacích cest, kdy opatření ze dne 7. 12. 2020 akceptovalo použití nejen obyčejných roušek, ale také šátku, šálu nebo jiných nespécifikovaných prostředků.

[66] Aby takové odůvodnění obstálo i u aktuálně přezkoumávaného mimořádného opatření, musel by v něm odpůrce náležitě reflektovat jednak významné zvýšení nároků na kvalitu resp. bariérový efekt ochranných prostředků, ale i bezprecedentní rozšíření teritoriální působnosti ukládané povinnosti, jehož faktickým následkem je v podstatě celodenní nošení ochrany dýchacích cest o stanovené kvalitě. Bylo na místě, aby odpůrce tyto své kroky řádně ozejmil a vyhodnotil jejich dopad na obyvatele.

[67] Samotným respirátorům, které představují pomyslný úhelný kámen napadeného mimořádného opatření, se však odpůrce v odůvodnění věnuje pouze okrajově. Nadto není

opatření jednoznačné v tom, co vlastně dle odpůrce představuje onen obdobný prostředek ochrany s (požadovaným) účinným bariérovým efektem. Zatímco ve výroku opatření je uvedeno, že se připouští takové respirátory a obdobné prostředky bez výdechového ventilu, které mají filtrační účinnost alespoň 94 %, odůvodnění klade důraz především na schopnost respirátoru přiléhat k obličejí jejich nositele. Roušky jsou odmítány právě proto, že: „*V porovnání s respirátorem FFP2 nedostatečně těsní. S ohledem na nedostatečnou těsnící linii u těchto prostředků dochází k vniknutí vzduchu kolem nosu a tváří. Stejnými cestami proniká kontaminovaný vzduch také v případě, že se jedná o COVID-19 nemocného člověka. Respirátor FFP2 lépe přiléhá k obličejí a těsní lépe než roušky. (...) U dobře padnoucích a správně nasazených respirátorů FFP2 dochází k minimálnímu úniku kolem okrajů respirátoru. Celková účinnost respirátoru FFP2 je > 94 % viz Výzkumný ústav bezpečnosti práce, v. v. i. Informace o ochraně dýchadel. [https://urgmed.cz/wp-content/uploads/2020/04/Ochrana-y%CC%81chadel\\_v6.pdf](https://urgmed.cz/wp-content/uploads/2020/04/Ochrana-y%CC%81chadel_v6.pdf)“*

Rozhodne-li se tedy adresát v souladu s výrokiem mimořádného opatření pro použití obdobného prostředku ochrany s filtrační schopností alespoň 94 % (např. tzv. nanoroušky), zjistí při čtení odůvodnění, že tento prostředek ochrany dle odpůrce zřejmě není obdobný respirátoru, neboť co se týče otázky přiléhání k obličejí, má nanorouška nepochybně obdobné (dle odůvodnění nežádoucí) vlastnosti jako standardní či doma vyrobené roušky. Přiměřeně lze v tomto ohledu odkázat na odborný článek zmiňovaný v napadeném opatření, který se zabýval otázkou těsnosti roušek (chirurgických a látkových) - *Brooks JT et al. Maximizing Fit for Cloth and Medical Procedure Masks to Improve Performance and Reduce SARS-CoV-2 Transmission and Exposure, 2021. MMWR 2021;70(7):254-257.* Jakkoliv tedy používání prostředků ochrany s filtrační schopností alespoň 94 % odpovídá výroku mimořádného opatření, z pohledu jeho odůvodnění se nemusí jednat o stanovený ochranný prostředek, pakliže nemá současně schopnost dostatečně přiléhat k obličejí nositele. Napadené mimořádné opatření je tedy v tomto ohledu nejasné.

[68] Z mimořádného opatření dále nelze seznat, jaké věcné (odborné) důvody vedly odpůrce ke stanovení povinnosti nosit ochranu dýchacích cest v celém zastavěném území obce, zatímco na všech ostatních veřejně přístupných místech mimo zastavěné území obce je tato povinnost podmíněna tím, že na stejném místě a ve stejný čas dochází k přítomnosti alespoň 2 osob vzdálených od sebe méně než 2 metry, nejedná-li se výlučně o členy domácnosti. V odůvodnění odpůrce odkázal na doporučení Centra pro kontrolu nemocí [institute Spojených států amerických (dále též „CDC“)], kde je však výslovně uvedeno: „*Podle Doporučení CDC, update 12.11.2020: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/cloth-face-cover-guidance.html>, platí:*

- *Osoby od 2 let věku by měly nosit roušky na veřejných prostranstvích a v blízkosti osob, se kterými nežijí ve společné domácnosti.*
- *Roušky nabízejí určitou ochranu a jsou také určeny k ochraně vašeho okolí, pokud jste nakaženi virem, a nevíte o tom.*
- *Rouška není náhradou za sociální distancování.*
- *Roušky by měly být stále používány vždy, když se nedají dodržet rozestupy (6 stop, u nás 2 m).*
- *Po dotyku nebo sundání roušky si umyjte ruce mýdlem a vodou po dobu nejméně 20 sekund nebo použijte dezinfekční prostředek na ruce s minimálně 60% alkoholu.*
- ***Roušky nejsou nutné, když jste venku sami nebo dál od ostatních nebo s jinými lidmi, kteří žijí ve vaší domácnosti*** (důraz přidán).

Na uvedené doporučení odpůrce navazuje závěrem: „*Vzhledem k těmto informacím se dá předpokládat, že k šíření infekčního agens může dojít i ve venkovních prostorách při rozhovoru, při hře a povídání dětí na hřišti, při čekání lidí ve frontách před obchody (opatření regulující počet osob v obchodech), pokud infekční osoby nedodrží vzdálenost 2 metry a nebudou mít roušku. Vzhledem ke způsobům přenosu onemocnění covid-19 je zřejmé, že přenos viru SARS-CoV-2 není omezen pouze na vnitřní prostory a existuje i možnost nákazy venku. Z tohoto důvodu je důležité minimalizovat riziko nákazy použitím roušek i venku*“ (důraz přidán). Odůvodnění mimořádného opatření tedy spojuje nezbytnost ochrany dýchacích cest zřetelně pouze se situacemi, kdy se

pokračování

nachází v blízkosti osoby nežijící ve stejné domácnosti, a tento kontakt není pouze pomíjivý. Neposkytuje však racionální odpověď na otázku, proč je nezbytné nosit ochranu dýchacích cest i v situacích, kdy je člověk venku sám či v dostatečném odstupu od ostatních, avšak shodou okolností se nachází v zastavěném území obce. Není zřejmé, jak se tato situace liší od té, kdy se stejná osoba nachází za stejných podmínek mimo zastavěné území obce, kde však již platí pravidla odpovídající výše citovanému textu.

[69] Problematický je zjevně samotný pojem *zastavěné území obce*. Tento pojem je definován v § 58 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. V zásadě zahrnuje všechny pozemky v intravilánu obce s výjimkami stanovených typů zemědělské půdy, jakož i vybrané pozemky vně intravilánu obce. Evidentně se tak může jednat jak o okraj drobné horské obce, tak o centrum rušného velkoměsta. Pojem *zastavěné území obce* není zjevně nikterak navázán na skutečnosti, které jsou dle odůvodnění mimořádného opatření rozhodné pro šíření onemocnění covid-19, tedy především četnost či intenzita mezilidských kontaktů. Odpůrce totiž odůvodňuje nutnost nošení prostředků ochrany dýchacích cest ve venkovních prostorech specifickými případy kontaktu osob, jako je rozhovor, hra, či čekání ve frontě, tedy případy, kdy dochází ke shlukování a aktivní participaci osob po delší časový úsek. Samotný fakt, že se jedná o zastavěné území obce, však nic nevypovídá o tom, že se na něm nutně dějí popsané aktivity. Jinými slovy, zastavěné území obce zcela jistě není ekvivalentem pro území, v němž se zpravidla ve stejném čase koncentruje vyšší množství různých osob, jejichž vzájemný kontakt dosahuje intenzity rizikové z hlediska šíření onemocnění covid-19. Vychází-li proto odpůrce z poznatku, že k šíření nemoci covid-19 dochází i ve venkovních prostorech při určité intenzitě kontaktu osob (komunikace, hra, shlukování, absence rozestupů), musí tomu přizpůsobit rozsah povinné ochrany dýchacích cest. Pokud má pak odpůrce za to, že i přes výše uvedený poznatek je třeba trvat na tom, aby se lidé bez ohledu na jakékoliv další okolnosti pohybovali s prostředkem ochrany dýchacích cest v celém zastavěném území obce, musí rozumně a přesvědčivě vysvětlit proč. Mimořádné opatření takové vysvětlení neobsahuje. Právě naopak, jeho odůvodnění přímo popírá rozsah výrokem uložené povinnosti.

[70] Odůvodnění mimořádného opatření tedy neposkytuje dostatečnou oporu pro odpůrcem stanovenou kombinaci takřka nepřetržitého nošení prostředků ochrany dýchacích cest s vysokým stupněm bariérového efektu kdykoliv poté, co adresáti povinnosti opustí své bydliště, tedy cestou do práce, na nákup, do školy či za dalšími běžnými povinnostmi, a to bez ohledu na to, zda se v jejich okolí vyskytuje další osoba, či zda se nachází na frekventovaných či jinak pro šíření viru nebezpečných místech. Naopak je v tomto ohledu vnitřně rozporné a nedává adresátům racionální, byť třeba stručnou odpověď na otázku, proč odpůrce přistoupil ke stanovení povinností v této formě a rozsahu. Místo toho převážnou část odůvodnění věnuje popisu přínosu látkových roušek, jejichž používání nepřipouští. Zcela nepřiměřeně přebírá části odůvodnění předchozích mimořádných opatření, přestože stanovené povinnosti doznaly zásadních změn, které je činí nesrovnatelnými s dřívějšími opatřeními. Bylo na odpůrci, aby tyto změny odpovídajícím způsobem promítl do odůvodnění napadeného mimořádného opatření. K tomu však nedošlo.

[71] Přestože výše popsané vady postačují ke konstatování nezákonnosti napadeného mimořádného opatření, neboť soudu znemožňují zodpovědně posoudit proporcionalitu zvoleného řešení, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se i k dalším nedostatkům.

[72] Problematickým bodem odůvodnění napadeného mimořádného opatření jsou i odkazy na jednotlivé odborné články. Odpůrce odůvodňuje své tvrzení o celkové účinnosti respirátorů, která má převyšovat 94 %, mimo jiné odkazem na informace poskytované Výzkumným ústavem bezpečnosti práce. Příslušný hypertextový odkaz je však nefunkční, a pro adresáty opatření tudíž bezcenný. Na toto pochybení byl přitom odpůrce také upozorněn v rozsudku městského soudu

č. j. 18 A 59/2020 - 226, dle kterého: „Podle soudu není dostatečné v textu jen obecně poukázat např. na doporučení WHO, Evropského střediska pro kontrolu a prevenci nemocí či Středisek pro kontrolu a prevenci nemocí Spojených států amerických a v závěru odůvodnění pak pouze uvést odkazy na odborné články či studie v angličtině (převážně navíc ani přímo nepocházející od uvedených organizací), z nichž měl odpůrce vycházet. Takové podklady je především nutné řádně označit (identifikovat) a také s nimi v textu srozumitelně pracovat; to zvláště tehdy, pokud jde o doklady v cizím jazyce, jako je tomu v nyní posuzované věci. Přestože není jisté nutné tyto podklady celé překládat, je nutné pamatovat na to, že odůvodnění není určeno jen pro odbornou obec, ale též pro všechny laické adresáty těchto opatření, tedy širokou veřejnost a svým způsobem i pro soud (viz níže), a proto by podklady měly být v textu zohledněny tak, aby bylo zřejmé, v čem z nich odpůrce vycházel. Prosté uvedení odkazu na informace uveřejněné prostřednictvím veřejné datové sítě s sebou také nese riziko, že tyto adresy mohou být později nedostupné; to je i případ prvních tří odkazů v nynější věci, jež se soudu nepodařilo otevřít (načíst), protože musel odpůrcem odkazované studie (resp. správné znění těchto odkazů) dále problematicky dohledávat, a to ne vždy úspěšně.“ Odpůrce reflektoval citované připomínky prakticky pouze tím, že jednotlivé odkazy na odborné články umístil přímo k relevantním pasážím odůvodnění. Je však nezbytné, aby tyto odborné podklady alespoň částečně reprodukoval a vysvětlil, jaké z nich činí závěry. Ani tomu ovšem odůvodnění napadeného mimořádného opatření neodpovídá. Důslednější shrnutí obsahu odborných článků odkazovaných odpůrcem je pak nezbytné právě proto, aby se odpůrce vyvaroval riziku, že se odkaz stane nefunkčním. Jak navíc nastínil již městský soud, určitý nedostatek lze spatřovat také v jazyce některých podkladů, na které odpůrce odkazuje. Odkazuje-li odpůrce v opatření na cizojazyčné prameny, je třeba trvat na tom, aby alespoň stručně přiblížil adresátům opatření, jaké stěžejní úvahy obsahují a co z těchto pramenů ve vztahu k ukládané povinnosti dovozuje.

[73] Nesrovnalosti se týkají i stanovení jednotlivých výjimek v čl. I bodu 3. mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 4 As 301/2020 - 147 k tehdy napadenému opatření uvedl, že „[o]důvodnění mimořádného opatření je třeba rovněž vytknout, že konkrétně nezodůvodňuje stanovené výjimky z nařízeného všeobecného používání ochrany dýchacích cest.“ V uvedeném případě neměl tento nedostatek vliv na zákonnost tehdejšího mimořádného opatření (vydávaného v odlišné situaci a ještě před účinností pandemického zákona), neboť - jak konstatoval čtvrtý senát - výjimky se týkaly situací, kdy bylo již z povahy věci zřejmé, že je „ochrana dýchacích cest výrazně ztížena, či ji nelze realizovat (např. pořizování portrétní fotografie, poskytování zdravotních služeb).“ V nyní posuzovaném případě je však situace značně odlišná, a to nejen s ohledem na přijetí pandemického zákona a dobu trvání pandemie, ale především s ohledem na povahu jednotlivých výjimek. Nejvyšší správní soud proto považuje za nezbytné upozornit také na určité nedostatky odůvodnění v části věnující se výjimkám.

[74] Dle písm. b) nedopadají povinnosti dle napadeného mimořádného opatření na děti v mateřské škole a děti v dětské skupině. Tuto výjimku odpůrce odůvodňuje tím, že „se jedná o ucelené a neproměnlivé kolektivy stále stejných osob, v jejichž případě nepoužívání ochranného prostředku v rámci takového kolektivu nepředstavuje vážné riziko.“ Neproměnlivostí kolektivu je odůvodněna také výjimka týkající se škol zřízených Ministerstvem spravedlnosti, tedy škol vězeňské služby zřízených za účelem možnosti vzdělávání ve výkonu trestu. Na ostatní žáky se podle písm. c) vztahuje výjimka z povinného nošení ochrany dýchacích cest pouze „v rámci vzdělávací aktivity, jejíž charakter neumožňuje nošení ochranného prostředku (zejm. tělocvik, zpěv, hra na dechové nástroje), neboť bez výjimky z povinnosti používání ochranného prostředku by takovouto aktivitu nebylo možno provádět a zároveň se jedná o nezbytnou součást studia.“ Tato výjimka pro ně přitom platí bez jakéhokoliv omezení jejich kontaktu při dané vzdělávací aktivitě. Pokud lze však upustit od povinného nošení prostředků ochrany dýchacích cest z důvodu neproměnlivosti kolektivu a rovněž bez dalších omezení v případě vybraných vzdělávacích aktivit (včetně kontaktních - tělocvik), není srozumitelné, proč stejnou logikou nelze upustit od jejího nošení při ostatních vzdělávacích aktivitách žáků základních škol (např. pro žáky na prvním stupni, pro které může rovněž platit závěr o ucelenosti a neproměnlivosti kolektivů). Z odůvodnění odpůrce nelze seznat, v čem spatřuje odlišnost

pokračování

těchto dvou kolektivů a proč ukládá povinnost nepřetržitého nošení prostředků ochrany dýchacích cest ve školském zařízení pouze jednomu z nich.

[75] Stejně tak je na místě, aby byl v části zabývající se jednotlivými výjimkami ze stanovených povinností dostatečně vysvětlen přístup k osobám očkovaným či zotaveným z onemocnění covid-19 (viz výše). Totéž platí i ve vztahu k osobám, jimž brání v nošení prostředků ochrany dýchacích cest vážné zdravotní důvody. Je totiž nutné vysvětlit, jak mají postupovat osoby, kterým může nošení nařizovaných prostředků ochrany dýchacích cest způsobit vážné či dokonce fatální následky.

[76] Na základě výše uvedeného dospěl zdejší soud k závěru, že námitky navrhovatele, týkající se nedostatků odůvodnění napadeného mimořádného opatření, jsou důvodné. Nedostatky odůvodnění přitom ve svém souhrnu dosahují takového rozsahu, že znemožňují přezkum dalších námitek navrhovatele, přičemž již není možné je žádným způsobem překlenout či omluvit nenadálostí situace.

[77] Po zhodnocení všech výše uvedených skutečností, a za situace, kdy rozsudkem již nemůže být napadené mimořádné opatření zrušeno (pro své dřívější zrušení odpůrcem), ale pouze posouzeno z hlediska zákonnosti, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem, neboť neobsahovalo zákonem požadované odůvodnění. Jedná se nicméně o vadu, která rozhodně nemohla způsobit nicotnost mimořádného opatření, která je vyhrazena pro nejzávažnější vady správních aktů (viz § 77 odst. 1 správního řádu). Nejvyšší správní soud proto deklaratorně rozhodl, že mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem (§ 13 odst. 4 pandemického zákona).

[78] Nejvyšší správní soud závěrem zdůrazňuje, že si plně uvědomuje závažnost situace, jakož i nelehké postavení odpůrce. S ohledem na nečekaný nástup epidemie na jaře roku 2020, neznalost způsobů šíření koronaviru a možností léčby onemocnění covid-19, bylo v danou dobu pochopitelné, že odůvodnění přijímaných opatření odpovídala mimořádnosti situace. Nyní posuzované mimořádné opatření však bylo vydáno po uplynutí značné doby od začátku epidemie. Je proto již nutné trvat na tom, aby opatření směřující proti šíření koronaviru byla náležitě odůvodněna a vyargumentována. Odpůrce však (i přesto, že postupně zpříšňoval povinnosti) stále mechanicky přebírá odůvodnění z dřívějších opatření a nikterak je nepřizpůsobuje nejen těmto novým povinnostem, ale ani požadavkům právní úpravy (konkrétně požadavkům pandemického zákona, který odpůrci ukládá řadu povinností). Ze strany soudní moci byl přitom na nutnost řádného odůvodnění ukládaných povinností opakovaně upozorněn, i přesto se však odpůrce závěry správních soudů neřídí a postupuje v rozporu s pandemickým zákonem. Nejvyšší správní soud si je vědom i důsledků zrušení mimořádného opatření. Jak již však bylo výše uvedeno, sám odpůrce přistoupil v průběhu řízení o návrhu na zrušení napadeného mimořádného opatření k jeho zrušení a nahrazení opatření novým. Tato skutečnost vede v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona k tomu, že napadené opatření již lze pouze prohlásit za nezákonné, a logicky není možné jej zrušit. Nehrozí tedy, že by v důsledku jeho zrušení soudem došlo k nerespektování uložených povinností a případnému zhoršení epidemiologické situace. Nynější rozsudek se tím dostal do specifické, v určité míře akademické, roviny. Fakticky již nemůže změnit povinnosti, které na navrhovatele (a další adresáty opatření) dopadají. Právě touto optikou nahlížel soud na napadené opatření a snažil se při plném respektování eliminace aktivistického přístupu k věci (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, či ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103) poskytnout základní vodítka pro koncipování odůvodnění případných budoucích mimořádných opatření upravujících povinnost nošení prostředků ochrany dýchacích cest s cílem docílit jejich věcný soudní přezkum. Je nezbytné, aby mimořádná opatření zasahující významně do práv a oprávněných zájmů adresátů splňovala požadavky pandemického

zákona a mohla nerušeně plnit svůj účel, tedy účinně pomáhat ve zvládnání koronavirové epidemie (§ 1 pandemického zákona).

[79] Ve věci Nejvyšší správní soud rozhodl bez nařízení jednání, a to analogicky dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť jak bylo vysvětleno výše, shledal významné nedostatky odůvodnění mimořádného opatření. Navrhovatel ostatně s rozhodnutím věci bez nařízení jednání výslovně souhlasil a odpůrce se k výzvě soudu, zda trvá na nařízení ústního jednání, nevyjádřil.

[80] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce nebyl v řízení úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Ta zahrnuje zaplacený soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč a odměnu zástupce navrhovatele. Odměna advokáta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a sepsání návrhu na zrušení opatření obecné povahy [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) - dále jen „advokátní tarif“] a činí v dané věci 2 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5. advokátního tarifu, ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téhož předpisu], tedy 6 200 Kč. Odměna zástupce dále zahrnuje paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy celkem 600 Kč. Zástupce navrhovatele je plátcem DPH, výše odměny se proto zvyšuje o částku představující sazbu této daně ve výši 21 %, tj. o 1 428 Kč. Celkem tak odměna advokáta činí částku ve výši 8 228 Kč. Navrhovateli tedy náleží náhrada nákladů řízení v celkové výši 13 228 Kč. Odpůrce je povinen uhradit navrhovateli uvedenou částku ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. května 2021

JUDr. Tomáš Foltas  
předseda senátu