



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Martina Lachmanna a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

navrhovatelů:

a) **M. X**

bytem XXX

zastoupený Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem,

sídlem Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

b) **XXX**

bytem XXX

zastoupená matkou XXX

bytem XXX

c) **J. XXX**

bytem XXX

d) **D. XXX**

bytem XXX

zastoupený Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou

sídlem Burešova 615/6, Brno

proti

odpůrci:

Ministerstvo zdravotnictví

sídlem Palackého nám. 4, Praha 2

v řízení o návrzích navrhovatelů na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 9. 2020, čj. MZDR 15757/2020-35/MIN/KAN, a mimořádného opatření odpůrce ze dne 19. 10. 2020, čj. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN

takto:

- I. Návrhy navrhovatelů c) a d), kterými se domáhali zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 9. 2020, čj. MZDR 15757/2020-35/MIN/KAN, **se odmítají**.
- II. Mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020, čj. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN, **se ve výroku I. ruší**, a to dnem 21. 11. 2020.
- III. V řízení o návrzích navrhovatelů c) a d) na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 9. 2020, čj. MZDR 15757/2020-35/MIN/KAN, **nemá** žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli a) náhradu nákladů řízení ve výši 21 456 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele, Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.
- V. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce b) náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- VI. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli c) náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- VII. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli d) náhradu nákladů řízení ve výši 18 600 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně navrhovatele, Mgr. Zuzany Candiglioty, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Navrhovatelé se svými samostatně podanými návrhy původně domáhali zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 9. 2020, čj. MZDR 15757/2020-35/MIN/KAN (dále též „**napadené mimořádné opatření**“ nebo „**mimořádné opatření ze dne 17. 9. 2020**“).
- 2. Napadeným mimořádným opatřením odpůrce jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**zákon o ochraně veřejného zdraví**“), nařídil postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 uvedeného zákona k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 mimořádné opatření, kterým se s účinností od 18. 9. 2020 od 0:00 hodin zakazuje v bodě 1. všem osobám, s výjimkami osob uvedených v bodě 2. pod písm. a) až z), pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének, a to ve všech vnitřních prostorech staveb, mimo bydlíště nebo místo ubytování (např. hotelový pokoj), a v prostředcích veřejné dopravy.
- 3. Napadené mimořádné opatření nabylo platnosti dnem vydání, tj. 17. 9. 2020; účinným se pak stalo dnem 18. 9. 2020.
- 4. Napadené mimořádné opatření navázalo na předchozí úpravu nošení ochranných prostředků dýchacích cest v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2. Vývoj předmětné regulace je popsán v části V.B tohoto rozsudku.

5. Navrhovatelé brojili proti napadenému mimořádnému opatření samostatnými návrhy v řízeních vedených u zdejšího soudu sp. zn. 18 A 59/2020, sp. zn. 18 A 60/2020, sp. zn. 18 A 63/2020 a sp. zn. 18 A 64/2020. Předseda senátu přitom usnesením ze dne 21. 10. 2020, čj. 18 A 59/2020 - 161, řízení o všech těchto podaných návrzích spojil ke společnému projednání a rozhodnutí, s tím, že řízení o všech podaných návrzích bude nadále vedeno pod sp. zn. 18 A 59/2020.
6. Dalšími podáními pak navrhovatelé měnili své původní návrhy v reakci na postup odpůrce tak, že brojili proti odpůrcem posléze vydávaným mimořádným opatřením podle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, resp. proti nezákonnému zásahu odpůrce. Soud přitom o návrzích na připuštění změn návrhů rozhodl samostatným usnesením (viz níže).

II. Obsah návrhů

Obsah návrhu navrhovatele a)

7. Navrhovatel a) namítl absenci pravomoci odpůrce vydat opatření s tím, že v oblasti boje s nemocemi může odpůrce rozhodovat pouze prostřednictvím hlavního hygienika ČR. Pravomoc odpůrce na základě § 69 odst. 1 písm. i) ani jiného ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví nelze dovodit. Podle čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod lze povinnosti uložit toliko na základě a v mezích zákona při zachování základních práv a svobod. Zákonodárce přitom nemůže na moc výkonnou delegovat uložení primárních povinností. Judikaturou Ústavního soudu rozvedená zásada výhrady zákona je založena na tom, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá a povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Výhrada zákona sice nevylučuje, aby zákonem provedené vymezení práva bylo dále upraveno podzákonným právním předpisem vydaným podle čl. 78 Ústavy nebo na základě zákonného zmocnění podle čl. 79 odst. 3 Ústavy, ani tímto způsobem však nemůže dojít k zúžení nebo rozšíření jeho obsahu vyplývajícího ze zákonné úpravy. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14, jednoznačně vyplývá, že jediným orgánem způsobilým k omezení základních práv a svobod je parlament. Aby tedy bylo možné považovat právní úpravu za ústavně konformní, je třeba, aby již zákon v této souvislosti vymezil jasně základní meze. Aplikace tohoto ustanovení pak musí být pro jeho obecnost striktně ústavně konformní. Navrhovatel odkázal na článek Zdeňka Koudelky a Jana Wintra. Rovněž navrhovatel poukázal na výši pokuty hrozící za porušení povinnosti uložené podle § 86 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, a to v kontextu se zásadou *nullum crimen sine lege*. Ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nezakládá pravomoc odpůrce vydat opatření, navrhovatel dal soudu ke zvážení, zda je na místě podat Ústavnímu soudu návrh na přezkum toho, zda je § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně ústavně konformní.
8. V další námitce navrhovatel odkázal na § 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého vystupuje ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví hlavní hygienik České republiky jako orgán Ministerstva zdravotnictví. Opatření obecné povahy podle tohoto zákona je proto odpůrce oprávněn vydávat výhradně prostřednictvím hlavního hygienika ČR. Pokud předmětné opatření vydal odpůrce prostřednictvím ministra zdravotnictví, nebylo opatření vydáno prostřednictvím příslušného orgánu.
9. Navrhovatel namítl, že napadené opatření je nedostatečně odůvodněno. Odůvodnění opatření musí být opřeno o adekvátní podklady ze správního spisu, jež budou v opatření citovány a specifikovány, a z nichž bude dovoditelné, jakými úvahami se odpůrce řídil při

posouzení, zda a v jakém rozsahu je na místě opatření obecné povahy vydat. Pokud pak má dojít k příkazu k nošení ochranných pomůcek, musí být z vydaného opatření seznatelné, za jakým účelem k němu dochází, čeho má být dosaženo. Z odůvodnění opatření takové skutečnosti seznatelné nejsou. Opatření odpůrce obsahuje jen zcela vágní odůvodnění, které nespecifikuje, proč je možné aktuální situaci označit za epidemii. Podle žalobce by se o epidemii jednalo v případě, kdy by bylo v české populaci alespoň 160 000 nakažených. Podle aktuálních statistik odpůrce je ale v ČR vedeno asi 20 tisíc „aktivních případů“ – tedy osob s pozitivním testem, z nichž velká část ani nemá příznaky onemocnění. Navrhovatel rovněž namítl, že opatření není přiměřené sledovanému cíli, tj. ochraně před nemocí. Opatření je zmatečné, nekoncepční a nekonzistentní, obsahuje řadu výjimek, které jsou zmatečné a různě se vzájemně popírající. Pokud platí výjimka pod písm. o), která se vztahuje na „zaměstnance a osoby v obdobném postavení včetně ústavních činitelů po dobu, kdy vykonávají práci na jednom místě, pracuje-li taková osoba ve vzdálenosti nejméně 2 metry od jiné osoby“, není zřejmé, proč taková výjimka neplatí také na 2. stupni základních škol, na úřadech či ve volebních místnostech. Podle navrhovatele přijatá opatření nenaplňují ani kritérium potřeby. Pokud by potřeba vyplynula z doporučení odborníků a bylo řádně vysvětleno, občané by rozumné doporučení následovali, přičemž lze-li situaci řešit doporučením, není na místě vydávat zákazy a příkazy.

10. Navrhovatel namítl, že odpůrce nevedl řádně správní spis, porušeno tak bylo navrhovatelovo právo přístupu k podkladům. Nastala tak stejná situace obdobná té, kterou hodnotil Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 4141/18 ze dne 16. 6. 2020. Odpůrce v řízeních o zrušení opatření obecního opatření tvrdí, že buď spis nevede, nebo jej vede, ale spis obsahuje pouze vydávané opatření. Jednotlivcům pak odpůrce neumožňuje do spisu nahlížet. Podle § 17 správního řádu spis tvoří mj. další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy. Součástí spisu jsou tedy také dokumenty obsahující výměnu organizačních, odborných i technických názorů. Pokud odpůrce při vydávání svých opatření vycházel z odborných podkladů, nutně musí být součástí spisu. I když by navrhovatel neměl právo do spisu u odpůrce nahlížet, musí mít možnost se s kompletním spisem (obsahujícím všechny podklady) seznámit v řízení před soudem. Jinak by nebyla respektována práva žalobce na rovnost účastníků řízení a rovnost zbraní a bylo by porušeno jeho právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy).

Obsah návrhu navrhovatelky b)

11. Navrhovatelka b) úvodem svého návrhu předslala, že zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest uložený napadeným mimořádným opatřením se vztahuje i na žáky 2. stupně základních škol, studenty středních a vysokých škol a pedagogické a akademické pracovníky v budovách škol a školských zařízeních s tím, že právě v této části se domáhá jeho zrušení soudem. Dle navrhovatelky bylo zasaženo do jejího práva na rovné zacházení ve spojení s právem na lidskou důstojnost, svobodu pohybu a pobytu, svobodu projevu a právy na ochranu zdraví a na vzdělání ve smyslu příslušných ustanovení Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Navrhovatelka b) připustila, že jak Listina, tak Úmluva připouštějí omezení práv a svobod, upozornila však na pětistupňový test užívaný Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) při

posuzování omezení lidských práv (zejména zda omezení bylo v souladu se zákonem, zda sledovalo legitimní cíl a zda bylo nezbytné v demokratické společnosti) s tím, že tento test je ve stále větší míře používán též Ústavním soudem. Navrhovatelka b) zdůraznila, že napadené mimořádné opatření tomuto testu nevyhovuje.

12. Napadené mimořádné opatření navrhovatelka b) předně považovala za rozporné se zákonem. K tomu konkrétně namítala, že v souladu s § 78 odst. 1 a § 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví je k vydání mimořádného opatření funkčně příslušný pouze hlavní hygienik České republiky, a nikoli ministr zdravotnictví. S odkazem na judikaturu ESLP (*Chagnon a Fournier proti Francii*) namítla, že přesun příslušnosti nemůže být odůvodněn ani „výjimečnými okolnostmi“ a připomněla také, že napadené mimořádné opatření bylo navíc vydáno s legisvakancí lhůtou několika hodin, z časového hlediska tedy nebylo „dostatečně dostupné“ ve smyslu rozsudku ESLP ve věci *Sunday Times proti Spojenému království*.
13. Pokud jde o legitimní cíl opatření, navrhovatelka b) označila za nelegitimní snahu odpůrce o ochranu veškerého obyvatelstva a o všeobecnou prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření nemoci COVID-19. Namítla, že podle jí odkazovaných studií z března 2020 v 81 % případů nemoc probíhá mírně a nevyžaduje hospitalizaci (domácí léčení), ve 14 % se může vyvinout v pneumonii a 5 % nakažených má kritický průběh se selháním orgánů. Těžší průběh nastává u lidí ve vyšším věku a/nebo u pacientů s již trpících tzv. komorbiditami, zejm. kardiovaskulárními onemocněními, diabetes, chronickými onemocněními dýchacího systému, ledvin či jater nebo rakovinou. Pro min. 80 % „zdravé“ populace tedy nemoc není nebezpečná, vážnější nebezpečí představuje pro max. 20 % „rizikové“ populace, ve vyšším věku a/nebo s komorbiditami. Při absenci očkovací látky a její nedostupnosti v blízké budoucnosti nelze přitom „rizikovou“ populaci ochránit dlouhodobě jinak než vytvořením tzv. kolektivní imunity, tj. imunity „zdravé“ populace získané proděláním nemoci či nemoci jí příbuzné. V případě nemoci COVID-19 se práh kolektivní imunity odhaduje v rozmezí 60 % až 75 %, přičemž žáci a studenti, resp. osoby mladší 30 let, u nichž má nemoc nejmírnější, často i asymptomatický průběh, a kteří zřídka vyžadují hospitalizaci, tvoří v rámci České republiky 32 % populace; obdobně osoby, jež s nimi přicházející nejčastěji do styku, učitelé a rodiče, tj. osoby zpravidla ve věku 31 až 60 let, u nichž může být průběh nemoci vážnější, nicméně rovněž zřídka vyžaduje hospitalizaci, představují 43 % populace. Ze shora uvedeného vyplývá, že k ochraně obyvatelstva, resp. jeho „rizikové“ části, pro kterou je nemoc nebezpečná, je žádoucí, aby došlo k přirozené imunizaci právě starších žáků, jejich rodičů a učitelů jakožto jeho „zdravé“ části a jakákoli snaha o omezení přirozené imunizace této „zdravé“ části populace nejenže významným způsobem zasahuje do jejich základních práv a svobod a snižuje její imunitu, ale prodlužuje též ohrožení populace „rizikové“.
14. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že cíl mimořádného opatření je legitimní, navrhovatelka b) namítala, že tento zásah je zbytečný, tj. nevhodný a nepřiměřený. Opatření podle ní neumožňuje dosáhnout sledovaného cíle, ochrany veškerého obyvatelstva a všeobecnou prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření nemoci. Může totiž existovat riziko, že použití roušky poskytne falešný pocit bezpečí, který povede k nedodržování dalších doporučení, jako je např. zůstat doma kvůli příznakům, dodržovat odstup či omezit shlukování. Při nesprávné manipulaci s rouškou a její nedostatečné a nepravdivé dezinfekci navíc hrozí šíření infekce rukama více, než když kdyby rouška používána nebyla. Oproti tomu navrhovatelka b) nezpochybňovala kritérium potřeby (šetrnosti)

v porovnání s jiným prostředky umožňujícími dosažení sledovaného cíle, zejm. karanténou či distanční výukou (byť se nabízí ještě šetrnější alternativa ve formě používání ochranných štítů, plexiskel či venkovní výuky). Takové opatření nicméně považovala za nepřiměřené, neboť jeho negativní důsledky převažují nad důsledky pozitivními. Může sice dojít k omezení šíření nemoci, na druhou stranu tím dochází ke snížení přirozené a adaptivní imunity jejich nositelů (dýchání vydýchaného vzduchu, vznik kožních nemocí), k narušení jejich psychické pohody, k omezení jejich svobody projevu a práva na vzdělání. V neposlední řadě tím dochází k prodloužení přirozené imunizace „zdravé“ části populace a tím i ohrožení populace „rizikové“.

Obsah návrhu navrhovatele c)

15. Navrhovatel c) v návrhu ze dne 29. 9. 2020, doručeném soudu dne 30. 9. 2020, předeslal, že napadené mimořádné opatření neuvádí odkaz na zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), ani jiný procesní právní předpis, na základě kterého byl vydán ani v jakém režimu. Rovněž neobsahuje žádné poučení o možných opravných prostředcích ani jeho vyloučení. Pokud by bylo opatření vydáno dle ustanovení § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, bylo by podle navrhovatele možno proti němu podat odvolání, které žalobce ostatně proti napadenému mimořádnému opatření podal. Navrhovatel úvodem obecně namítl, že opatření je vydáno v rozporu s Ústavou České republiky, jelikož „*jako podzákonný akt nařizující celostátní opatření není vydán dle žádného procesního pravidla s možností řádných či mimořádných opravných prostředků*“.
16. V návaznosti na specifikaci důvodů zakládajících dle přesvědčení navrhovatele jeho aktivní procesní legitimaci navrhovatel poukázal na jednotlivé důvody, pro které měl za to, že je napadené mimořádné opatření nezákonné.
17. Jednak namítl, že opatření obsahuje pod bodem 2) písm. a) až z) řadu výjimek, přičemž ani jedna výjimka není v odůvodnění napadeného mimořádného opatření nijak vysvětlena ani zdůvodněna. Z opatření tedy není dle navrhovatele zřejmé, jaké důvody k jednotlivým výjimkám vedly. Podle navrhovatele tak není zdůvodněno, proč v jedné budově školy žáci 1. – 5. třídy mají výjimku z nošení roušek, přičemž žáci 6. – 9. tříd tuto povinnost mají. Obdobně poukazoval na to, že zatímco v hodině při normální výuce, kdy děti sedí v lavicích a nejsou v kontaktu, je rouška nepovinná, při tělocviku, kde dochází ke kontaktu dětí a předpokladu mnohem vyššího šíření kapének vlivem pohybu a fyzické zátěže, roušky být nemusí. Dále zmínil, že zatímco v internátech a domovech mládeže nejsou roušky povinné, ve vedlejších budovách škol tomu tak není. Rovněž si v této souvislosti kladl otázku, proč má mít roušku úředník, který je sám v kanceláři, bez kontaktu s jinou osobou.
18. Navrhovatel konstatoval, že napadené mimořádné opatření v odůvodnění odkazuje na obecná tvrzení, respektive obecně konstatované „důkazy“ o prospěšnosti roušek, přičemž se v odůvodnění nijak nezabývá stejně „pravdivými“ obecně v tisku prezentovanými důkazy, které nošení roušek naopak nedoporučují. Mimořádné opatření se o těchto „důkazech“ nijak nezmiňuje ani se vůči těmto stejně hodnotným důkazům nevymezuje. V tomto ohledu navrhovatel poukazoval na konkrétní část odůvodnění, jež konfrontoval se svou osobní zkušeností s nařízenou karanténou. Navrhovatel rovněž v této souvislosti poukazoval na to, že odůvodnění odkazuje na internetové adresy zahraničních studií, přičemž tyto odkazy nejsou přeloženy do českého jazyka, tudíž jejich uvedení v českém

podzákonem předpisu je v rozporu se zákonem, neboť občan České republiky neznalý anglického jazyka se s tímto důkazem nemůže bez zadání překladu seznámit. Dále k těmto odkazům není podle navrhovatele uvedeno, zda jsou obecně českou vědeckou společností přijímány.

19. Napadené mimořádné opatření je dále podle navrhovatele vydáno jako celoplošné, přičemž není řádně, respektive nijak, zdůvodněno, proč je vydáno. V odůvodnění není podle navrhovatele žádná *„zmínka, jak a na základě jakých dat a podkladů Ministerstvo zdravotnictví zjistilo ohrožení obyvatelstva nazvané „prevence nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2““*. V odůvodnění není uvedeno, kolik pacientů prokazatelně na tuto nemoc zemřelo, kolik pacientů prokazatelně onemocnělo, není uvedeno, kolik pacientů je testováno jako bezpříznakových, ani to, zda tento (ať už jakýkoliv stav) opravňuje na základě zákonného zmocnění vyhlásit epidemii či nebezpečí jejího vzniku na území celého státu. Podle navrhovatele není ani uvedeno, jak odpůrce dospěl k závěru, že je nutno vyhlášovat celostátní opatření za situace, kdy nemocnost ve městech a malých obcích je dle navrhovatele *„zcela bagatelní či nulová“*.
20. V návaznosti na dříve uvedené pak zopakoval, že napadené mimořádné opatření svévolně bez řádného odůvodnění uděluje výjimky, které nemají jednotnou logickou souvztažnost.
21. Navrhovatel poznamenal, že *„koronavir SARS-CoV-2 není dle dostupných informací smrtelnou chorobou, navíc s jeho infekcí není nutně spojeno jakékoliv onemocnění. Tzn. řada (a bylo by správné zjistit jaká) pozitivních osob je bezpříznakových“*. Podle navrhovatele je právem každého občana přistoupit k riziku dle svého uvážení a vzhledem k neexistenci očkovací látky se chovat tak, aby případně nákazu překonal a vyvinul si přirozenou imunitu. Dle navrhovatele je tedy v rozporu se základními lidskými právy nucení bránit se této nákaze tak, jak nařídilo napadené mimořádné opatření.
22. Z výše uvedených důvodů požadoval navrhovatel napadené mimořádné opatření pro nezákonnost zrušit s účinky od jeho vydání, případně prohlásit jeho nicotnost pro nedodržení procesních pravidel jeho vydání.

Obsah návrhu navrhovatele d)

23. Navrhovatel d) úvodem obecně konstatoval, že napadené mimořádné opatření nepřiměřeně zasahuje do jeho základních lidských práv a svobod, konkrétně do práva na vzdělání dle čl. 33 odst. 1, věty první Listiny a do práva na ochranu zdraví dle čl. 31, věty první Listiny. Navrhovatel dále vysvětlil, že je žákem posledního ročníku XXX, a přímo se ho dotýká napadené mimořádné opatření, kterým je mu stanovena povinnost nosit ve všech vnitřních prostorách školní budovy roušku. Navrhovatel se tedy cítí být k podání návrhu aktivně legitimován, a to přesto, že v jeho škole probíhá od 5. 10. 2020 distanční výuka, neboť po skončení tohoto dočasného distančního vzdělávání bude znovu hrozit povinnost nosit při výuce roušku.
24. Pokud jde o jednotlivé námitky navrhovatele, ten ve svém návrhu zpochybnil již vlastní kompetenci odpůrce napadené mimořádné opatření vydat s odkazem na § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. S odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020 - 111, či odlišné stanovisko ústavní soudkyně Kateřiny Šimáčkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, namítl, že toto obecně formulované ustanovení nemůže být podkladem pro takto závažné zásahy do základních práv. Podle navrhovatele nesmí ustanovení písm. i) sloužit jako volný nástroj k omezování

základních lidských práv – jeho obecnou formulaci nelze zhojit přesnějším zněním mimořádného opatření, které se na jeho základě vydá. Nelze totiž opomíjet ani čl. 4 odst. 2 Listiny, podle kterého lze meze základních práv a svobod upravit pouze zákonem. Navrhovatel zde odkázal i na názory odborné veřejnosti a obdobně poukázal též na judikaturu ESLP, která zdůrazňuje, že i v režimu čl. 15 Úmluvy mohou být přijata pouze opatření odpovídající rozsahu přísně vyžadovanému naléhavostí situace (rozsudek ze dne 20. 3. 2018, stížnost č. 13237/17, ve věci *Mehmet Hasan Altan proti Turecku*). I za mimořádného stavu tedy platí, že omezení základních práv mohou být přijata pouze na základě zákona, za účelem ústavně chráněných hodnot a pouze v nezbytném rozsahu. Podle navrhovatele tak nelze souhlasit s názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2020, čj. 18 A 22/2020 - 140, podle něhož plošné zavedení ochranných pomůcek dýchacích cest je svou povahou a intenzitou srovnatelné s opatřeními upravenými v předchozích písm. a) až h) v rámci posuzovaného § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Navrhovatel zde také připomněl, že v České republice platil tzv. koronavirový semafor s rozdělením na jednotlivé okresy, podle něj tak bylo vhodné vztáhnout daná omezení jen na rizikové oblasti. Zmínil také vyjádření ředitele Ústavu zdravotnických informací a statistiky ČR prof. Ladislava Duška, podle něž se dal zvýšený počet nakažených vzhledem k návratu k normálnímu společenskému životu v září předpokládat, přičemž ze zprávy Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje ze dne 18. 9. 2020 se podávalo, že zde byla výrazně nižší proporce osob s nutností hospitalizace.

25. Navrhovatel dále napadal nedostatky odůvodnění napadeného mimořádného opatření. Připustil, že nedostatečné odůvodnění sice může souviset s náhlostí situace, ale s postupujícím časem, kdy má odpůrce více informací o rizicích a způsobech přenosu nákazy, musí být mimořádná opatření důkladně a přesvědčivě odůvodněna. Současně musí být dostatečně odůvodněny i výjimky z ukládaných povinností, což v tomto případě splněno není, ani přes možnosti ústředního orgánu státní správy na úseku boje s epidemiemi a týmy jeho expertů; podle navrhovatele v případě „přitvrzování“ a vydávání nových a nových mimořádných opatření stále dochází k pouhému překopírování předchozích odůvodnění. Argumenty odpůrce uvedené v odůvodnění napadeného mimořádného opatření nadto neobsahují konkrétní citace a až na konci odůvodnění se objevuje šest zdrojů s odkazem na zahraniční studie v cizím jazyce. Odůvodnění ve vztahu ke školám pak představuje pouhý jeden obecný odstavec s připomínkou zvýšené incidence respiračních nákaz v podzimním a zimním období. Především se ale podle navrhovatele nikde v odůvodnění mimořádného opatření neuvádí, jak se odpůrce vypořádal s riziky a negativními dopady nošení roušek.
26. V této souvislosti navrhovatel ve svém návrhu poukazoval též na to, že odpůrce se zaměřuje pouze na pozitiva roušek, ale vůbec se nezabývá jejich prokazatelnými riziky a negativními dopady na zdraví. Navrhovatel je přesvědčen, že dlouhodobé nošení roušek negativně ovlivňuje funkci dýchání a má i další negativní vlivy na zdraví, ale také negativně ovlivňuje schopnost se soustředit a tím i vzdělávat. V případě odmítnutí nosit roušku pak navrhovateli hrozí, že nebude fyzicky vpuštěn do školy a bude mu odepřeno vzdělávání. Navrhovatel soudu předložil studii zabývající se vlivy nošení nikábu u muslimských žen z roku 2012, prohlášení 78 německých lékařů o rizicích nošení roušek při vyučování ze srpna 2020 a další podklady a vyjádření různých expertů, jak ve vztahu k problémům s oxidem uhličitým v českých školách, tak ve vztahu k možným dalším rizikům roušek, jako je vyvolání pocitu falešného bezpečí, ztížení dýchání aj. Podle navrhovatele např. v Rakousku pak nejsou roušky při výuce povinné, jsou vyžadovány pouze ve společných

prostorách škol. Problematické také je, že není jasně specifikováno, z jakého materiálu mají být roušky vyrobeny a jaké mají splňovat vlastnosti, proto je opatření pochybné i z hlediska jeho účinnosti.

27. Přestože je navrhovatel již zletilý, svou argumentaci opřel též o požadavek na zajištění nejlepšího zájmu dětí, kterých se toto napadené opatření v obecné míře dotýká, přičemž nejlepší zájem dítěte jakožto přední hledisko rozhodování dle Úmluvy o právech dítěte dlouhodobě ve své judikatuře zdůrazňuje Ústavní soud. Při posuzování nejlepšího zájmu dítěte je třeba vzít do úvahy mj. právo dítěte na ochranu zdraví, právo dítěte na bezpečí a právo dítěte na vzdělání; dle názoru navrhovatele je proto v souvislosti s nejlepším zájmem dětí nezbytné vždy zohlednit, zda mimořádné opatření nepředstavuje riziko pro zájmy dětí, zejména pro jejich zdraví a přístup ke vzdělání, ale také to, zda je nařízené používání ochranných pomůcek účinné a bezpečné a nepředstavuje pro děti více rizik než přínosů. Navrhovatel připomněl, že onemocnění COVID-19 nemá pro děti a mladé lidi v drtivé většině případů vážná zdravotní rizika.
28. K vlastní otázce přiměřenosti napadeného mimořádného opatření pak navrhovatel ještě podrobněji uvedl, že napadené mimořádné opatření nesplňuje jednotlivá kritéria testu proporcionality. Mimořádné opatření je nelogické v tom, že řeší pouze potenciálně infikovaný vydechovaný vzduch rouškami, ale neřeší fyzický kontakt s předměty, na jehož povrchu se virus udrží od několika hodin po několik dní. Zavádět povinnost nosit roušky ve vnitřních prostorách škol bez současné nutnosti používat ochranné rukavice nebo dezinfekci nedává podle něj smysl. Nadto navrhovatel opětovně připomněl, že u dětských pacientů se onemocnění COVID-19 projevuje velmi mírně a neohrožuje je na životě. Poukázal také na vyjádření infektologa prof. Jiřího Beneše, podle něhož se vysokou nakažlivostí vyznačují jedinci, kteří mají typické projevy respirační infekce: horečku, kašel nebo rýmu; u osob bez těchto projevů je nakažlivost onemocnění podstatně nižší. Podle navrhovatele tak ostatním osobám bez klinických příznaků a predispozic k závažnému průběhu nemoci není nutno zasahovat do práv. K tomu připomněl, že riziková skupina je předem známa, jedná se o polymorbidní pacienty (obézní lidé, lidé s chronickými onemocněními aj.), vůči kterým mohou směřovat preventivní opatření s vyšší účinností než plošně na celou část populace. Označil za samozřejmé, že s rizikovými pacienty je na místě solidarita bez ohledu na to, jak sami dbají o své zdraví, solidarita s rizikovými skupinami ale nemůže být neomezená a nemůže nepřiměřeně zasahovat do práv zdravých lidí až do takové míry, že bude ohrožovat jejich zdraví a vzdělávání. Samotný vzrůstající počet nakažených osob není sám o sobě relevantním důvodem k zavádění striktních a plošných opatření, která navíc do práva osob na ochranu zdraví sama významným způsobem zasahují a zasahují též do práva na vzdělání. Podle navrhovatele mohlo být stanoveného cíle dosaženo mírnějšími opatřeními a právě z uvedeného důvodu byl v České republice zaveden již zmiňovaný semafor rozdělující území státu do jednotlivých okresů s vyznačením jejich rizikovosti. Mnohem méně by tak do základních práv a svobod zasahovala opatření nařízená adresně vůči konkrétním kolektivům a školským zařízením v konkrétním okrese. Navrhovatel d) proto s ohledem na vše uvedené navrhl zrušení napadeného mimořádného opatření v bodě I. odst. 1 písm. a).

III. Vyjádření odporce

K návrhu navrhovatele a)

29. K argumentaci navrhovatele odpůrce ve svém vyjádření ze dne 9. 10. 2020 uvedl, že disponoval a disponuje pravomocí k vydání napadeného aktu. Ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je nutno posuzovat souhrnně s přihlédnutím k účelu epidemiologické ochrany obyvatelstva. Ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s první větou § 69 odst. 2 téhož zákona svěřuje takto vymezené pravomoci právě odpůrci. Zejména z usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, se dále podává, že odpůrce tuto jemu svěřenou pravomoc realizuje ve formě opatření obecné povahy dle § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví. Povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest je rovněž svou povahou srovnatelná s opatřeními v § 69 odst. 1 písm. a) až h) uvedeného zákona. Navrhovatelova domněnka, že pravomocí k vydání mimořádného opatření disponuje pouze hlavní hygienik, je mylná. Ministerstvo zdravotnictví je orgánem ochrany veřejného zdraví a za ministerstvo jedná ministr zdravotnictví.
30. Z odůvodnění mimořádného opatření odpůrce je jasné, z jakých skutečností odpůrce při vydání mimořádného opatření vycházel a na základě jakých úvah dospěl k závěru o nutnosti jeho vydání. Případný požadavek na odůvodnění napadených aktů v širším rozsahu je s ohledem na dynamičnost vývoje pandemie COVID-19 a poznatků o ní, jakož i množství kroků, které je v této souvislosti třeba přijímat, nerealizovatelný. Případné striktnější požadavky na odůvodňování přijímaných mimořádných opatření by za dané situace prakticky znemožňovaly činění nezbytných kroků směřujících ke zpomalení postupu pandemie na území České republiky pro samé odůvodňování jednotlivých opatření. Totéž lze říci i o případném rozsáhlém popisování v každém jednotlivém opatření, jak se v jednotlivých dnech vyvíjí extrémně dynamická situace spojená s COVID-19 a související nové odborné poznatky. V nynější krizové situaci, a zejména v jejích okamžicích, které předcházely vydání napadeného aktu, je totiž nezbytné pod časovým tlakem a bez úplné znalosti všech detailů (zejména bez konkrétní znalosti o přesném stavu rozšíření viru v populaci, bez znalosti konkrétní patogenity jednotlivých druhů koronaviru SARS-CoV-2, bez znalosti konkrétních mechanismů přenosu viru a jeho slabin) činit kroky vedoucí ke zpomalení šíření viru SARS-CoV-2 v populaci a záchraně životů osob v České republice. Před vydáním jednotlivých opatření naopak není možné na rozdíl od standardního správního řízení shromáždit úplné a zcela objektivizované podklady (a to rovněž proto, že se poznatky o viru SARS-CoV-2 a jeho vlastnostech dynamicky vyvíjejí). Míra nejistoty a vyšší míra rizika související s epidemií COVID-19 je způsobena i tím, že se vir postupně vyvíjí a mutuje, což mění jeho vlastnosti. Tento přístup k odůvodňování opatření v časech epidemie výslovně aprobejuje i druhá věta § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, dle které se „epidemické“ opatření obecné povahy na základě tohoto zákona vydává „bez řízení o návrhu opatření obecné povahy“. S ohledem na potřebu urgentního řešení, které epidemické situace vyžadují, tedy není nutné před vydáním příslušných opatření obecné povahy shromažďovat podklady jako ve standardním správním řízení, a není ani vyžadováno předchozí uveřejnění návrhu opatření obecné povahy k připomínkám a námítkám dotčených osob ve smyslu § 172 správního řádu. Z toho se podává, že odůvodnění příslušného opatření obecné povahy může být každopádně stručnější, když bez vedení řízení totiž jednoduše není možné v takto naléhavé situaci shromáždit podklady a informace, které by náležité zpracování rozsáhlejšího odůvodnění umožňovaly. Takové požadavky napadený akt dle odpůrce dokonce překročil. Odpůrce se dostatečně zabýval významem a účinností nošení roušek. Co se týče nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. listopadu 2018, který cituje navrhovatel,

nelze jeho závěry vytrhávat z kontextu dané věci. Ústavní soud zdůraznil, že je třeba rozlišovat mezi odůvodněním rozhodnutí o námitkách, jež musí být odůvodněno stejně podrobně jako odůvodnění jakéhokoliv správního rozhodnutí, a odůvodněním vlastního opatření obecné povahy.

31. V souvislosti s otázkou přiměřenosti mimořádného opatření odpůrce zdůraznil základní principy definované zejména rozsudkem NSS ze dne 29. března 2011, čj. 6 Ao 7/2010 - 73, podle nichž soud musí zejména dbát na to, aby zachoval účel řízení před správními soudy, jímž je především poskytování ochrany individuálním veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob prostřednictvím přezkoumávání zákonnosti úkonů orgánů veřejné správy, nikoliv nahrazování jejich činnosti a faktickému přebírání kompetencí, které jim zákon stanoví. Soud by tak měl postihnout ty případy, kde by přijaté opatření bylo projevem zjevné libovůle či šlo o případ diskriminace, v ostatních bodech jsou však na místě ohledy na celkový kontext té které věci a určitá zdrženlivost při úvahách o nutnosti soudního zásahu. V praxi by tak měl soud v rámci testu proporcionality postihovat víceméně pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření, která jsou jen formálně v souladu se zákonem, nikoliv však případy, kdy v rámci zákona je možné vícero řešení daného problému a soud pouze dospěje k závěru, že lepší by bylo jiné řešení než v dané věci příslušným orgánem přijaté.
32. Odpůrce představuje dle zákona o ochraně veřejného zdraví vrcholný orgán ochrany veřejného zdraví v České republice. V této souvislosti též vede soustavu krajských hygienických stanic, jímž je nadřízen a jejichž působnost vykonává, má-li být vykonávána na území celé České republiky. Současně má k dispozici zejména Státní zdravotní ústav a Ústav zdravotnických informací a statistiky (dále též „ÚZIS“). Ze správního řádu se podává, že orgány veřejné moci primárně činí odborný úsudek tam, kde to je možné, samy. Odpůrce se nemohl dopustit zjevného excesu, pokud za účelem ochrany života a zdraví (coby nejzákladnějších práv a hodnot) přikázal nošení ochranných prostředků dýchacích cest, a to jednáje na základě jemu dostupných informací, které se týkají probíhající epidemie, resp. pandemie, jež nemá z hlediska rozsahu a nebezpečnosti obdoby za posledních více než 100 let a na niž celosvětově umírá jen během prvních měsíců jejího trvání statisíce osob. Závěr o zjevném excesu za těchto okolností jednoduše možný není a jakýkoliv případný věcný přezkum napadených aktů by měl skončit již v tomto bodě.
33. Správní soudy i Ústavní soud již měly řadu příležitostí postup odpůrce a dalších orgánů krizového řízení během stávající pandemie po věcné stránce zkritizovat. Namísto toho postup odpůrce aprobovaly. Řízení před správními soudy je nadto ovládáno zásadami dispoziční a projednací a procesní břemena v něm tíží především navrhovatele (srov. mj. i § 101d odst. 1 s. ř. s.). Navrhovatel žádné důkazy, proč by byl napadený akt nepřiměřený, nepředkládá. Jde-li o navržené důkazy kritizující nošení roušek, navrhovatel k těmto podkladům neuvedl žádnou vlastní argumentaci týkající se toho, co přesně z nich dovozuje a jak se ho konkrétně dotýkají.
34. Situaci týkající se zcela nové a bezprecedentní epidemie mimořádně nebezpečného koronaviru SARS-CoV-2 je třeba posuzovat komplexně. Pandemie i odborné poznatky o ní se dynamicky vyvíjí, a informace a podklady, které jsou běžně dostupné pro provedení správního uvážení, tedy za dané situace nejsou zcela k dispozici. Podle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví se „epidemické“ opatření obecné povahy vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Proto všechna opatření včetně napadených aktů odpůrce zásadně činí na základě všech dostupných znalostí, které jsou o viru známy v době činění

jednotlivých opatření (best practice), při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné s tím, že není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Odpůrce proto 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 koronaviru se navíc odpůrce nespolehá s ohledem na princip náležité opatrnosti na to, že nastane optimističtější varianta (např. že vir nebude postupovat tak rychle nebo že onemocnění nebudou tak závažná a úmrtí tak četná).

35. Princip proporcionality tedy odpůrce při přijímání mimořádných opatření provádí tak, že zhodnotí současný stav šíření onemocnění COVID-19 na území České republiky. Na základě dostupných skutečností a při zohlednění dostupných vědeckých znalostí pak dojde k odhadu rizika šíření onemocnění COVID-19 na zdraví a životy osob. Pokud je výsledek neuspokojivý a riziko šíření onemocnění COVID-19 v populaci je příliš vysoké, jsou identifikována různá opatření, která by mohla šíření onemocnění COVID-19 zpomalit a zmírnit dopady jeho šíření na zdraví a životy osob. Při volbě vhodných opatření volí odpůrce a další orgány krizového řízení ta, která dle jejich názoru v rozsahu jejich diskrece v nejvyšší míře zpomalují šíření koronaviru SARS-CoV-2, resp. onemocnění COVID-19, a zároveň co nejmenším způsobem negativně dopadají na obyvatelstvo a práva osob. Odpůrce zohledňuje rovněž to, že zatímco tato omezení jsou dočasná, mohlo by explozivní rozšíření infekce COVID-19 vést k závažným dočasným i trvalým zdravotním následkům velké části populace a k úmrtí desetitisíců až statisíců osob (jak prokazují zejména odpůrcem přikládáná mezinárodní srovnání a jak za vše demonstruje fakt, že z řad občanů USA si tato pandemie dle dostupných statistik vyžádala během cca dvou měsíců více obětí než celý válečný konflikt ve Vietnamu).
36. Napadené mimořádné opatření bylo přiměřené. Současný stav odborného poznání jednoznačně podporuje význam nošení ochranných pomůcek (zakrytí úst a nosu) v prevenci šíření nákazy COVID-19. Koronavirus je tzv. kapénkovou infekcí, která je přenášena vzduchem, přičemž cílem opatření je používání zábrany proti šíření kapének od nosiče onemocnění. Rouška nepředstavuje primárně ochranu před viry a bakteriemi. Roušky jsou určeny zejména k ochraně okolí, tedy aby již nemocný člověk nešířil nemoc dál kapénkovou cestou. Použitím běžných roušek se člověk před nákazou COVID-19 neochrání, může však zabránit jejímu dalšímu šíření v případě, kdy by byl sám již infekční (je všeobecně známo, že existují ve společnosti i bezpříznakoví jedinci, kteří však nepřestávají být rizikem pro své okolí). Odpůrce poukázal na rostoucí odbornou shodu ohledně vhodnosti veřejného používání roušek a další ochrany obličeje (coby zejména prevence šíření nemoci COVID-19 asymptomatickými jedinci), které Česká republika zavedla hned v počáteční fázi výskytu epidemie a k nimž se v září 2020 vrátila napadeným mimořádným opatřením. Napadené mimořádné opatření je efektivní v boji proti šíření nemoci COVID-19.
37. Odpůrce odborně a v daném čase vyhodnotil, že plošné nařízení nošení ochranných osobních prostředků je efektivní a vhodné, pokud nemá dojít k další akceleraci šíření epidemie COVID-19. Ta by zmařila příznivý vývoj, který byl již dříve v České republice dosažen a zmařila by tedy i dosud za tímto cílem vynaložené ekonomické a společenské náklady, mohla by též narušit přípravu a efektivitu opatření, která mají vést k uvolňování restrikcí a samozřejmě by mohla zbytečně zmařit řadu lidských životů obyvatel České republiky v důsledku paralyzování zdravotnického systému.

38. Ve vztahu k vedení správního spisu odpůrce uvedl, že správní spis byl v předmětné věci veden, neobsahuje však nic než souhrn zmiňovaných mimořádných opatření, která jsou navíc v plném znění veřejně dostupná prostřednictvím úřední desky odpůrce včetně dálkového přístupu, a proto jej odpůrce pro nadbytečnost nepředkládá. Podoba vedení správního spisu je dána především tím, že podle § 94a odst. 2 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví se opatření obecné povahy vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Proto z logiky věci a z důvodu potřeby flexibilně reagovat na epidemiologickou situaci neobsahuje správní spis žádné podklady, námitky dotčených osob či jiné písemnosti. Správní spis se tak z povahy věci nevede standardním způsobem. Požadavek na to, aby spis obsahoval veškeré podklady, by ztrácel smysl v situaci, kdy se adresáti mimořádných opatření stejně nemají možnost před jeho vydáním s podklady jakkoliv seznámit.

39. Odpůrce navrhl návrh jako nedůvodný zamítnout.

K návrhu navrhovatelky b)

40. K úvodní argumentaci navrhovatelky b) a zásahu do jí vyjmenovaných práv odpůrce uvedl, že navrhovatelka b) nespecifikuje, jakým způsobem bylo do těchto práv zasazeno. K zásahu do práv na rovné zacházení pak blíže konstatoval, že povinnost nosit roušky či jiné ochranné prostředky dýchacích cest byla stanovena pro všechny osoby na území České republiky, přičemž to, že z této obecné povinnosti byly stanoveny výjimky, včetně výjimky pro žáky 1. stupně základních škol, nezakládá zásah do práva na rovné zacházení pro žáky 2. stupně základních škol. Odpůrce při stanovení výjimek vycházel mimo jiné také z doporučení Světové zdravotnické organizace (dále jen „WHO“) a UNICEF. Tento rozdíl je dán zejména tím, že menší děti často nejsou schopné s rouškami správně manipulovat a zároveň dodržovat jejich nošení např. po celou dobu výuky. Povinnost nošení roušek pro děti od 12 let byla zavedena také např. v Belgii.

41. K zákonnosti napadeného mimořádného opatření odpůrce jako už ve výše rekapitulovaném vyjádření uvedl, že disponoval a disponuje pravomocí k vydání napadeného aktu a že tuto pravomoc nepřekročil. Ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) zákona o veřejné ochraně zdraví ve spojení s první větou § 69 odst. 2 tamtéž svěřuje takto vymezené pravomoci právě odpůrci (Ministerstvu zdravotnictví), „*pokud mají být [příslušná opatření] provedena celostátně nebo na území několika krajů*“. Odpůrce byl oprávněn vydat napadené mimořádné opatření, přičemž žádné soudní rozhodnutí žádného ze soudů tuto pravomoc dosud nezpochybnilo; skutečnost, že § 80 odst. 6 zákona o ochraně veřejného zdraví deklaruje, že úkony hlavního hygienika jsou považovány za úkony orgánu Ministerstva zdravotnictví ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví, na tom nic nemění. K namítané legisvakanci lhůtě v řádu několika hodin odpůrce sdělil, že zákon nestanoví minimální legisvakanci lhůtu v případě vydání opatření obecné povahy dle zákona o ochraně veřejného zdraví. Vzhledem k tomu, že veškerá přijímaná mimořádná opatření jsou značně medializována, je tímto zajištěno, že se adresáti mimořádných opatření o nově vydaných opatření dozví včas.

42. Ve vztahu ke zpochybňovanému legitimnímu cíli napadeného mimořádného opatření, potažmo k problematice kolektivní imunity zdůraznil, že jím citované studie ukazují, že dosažení kolektivní imunity přirozeným způsobem, tedy bez vakcíny, by s sebou přineslo nedorozumitelné škody na životech. Podobný názor zastává i WHO, která zdůrazňuje, že v případě, že by při pokusu o dosažení kolektivní imunity zemřelo pouhé 1% populace, v celkovém měřítku by se jednalo o dramatické číslo (cca 70 miliónů osob); v současné době

má dle WHO protilátky pouze 10% populace. Výzkum, který proběhl ve Španělsku, které bylo nemocí COVID-19 výrazně zasaženo, také ukázal, že protilátky se nenacházejí u dostatečného procenta populace a k zabránění další vlny je zapotřebí se nadále podřizovat mimořádným vládním opatřením. Hlavním důvodem současných mimořádných opatření je právě zpomalení nárůstu nemoci COVID-19 a zabránění zaplnění nemocničních kapacit.

43. Podle odpůrce je konečně napadené mimořádné opatření rovněž přiměřené. S poukazem na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, čj. 6 Ao 7/2010 - 73, odpůrce přednesl, že soud by měl v rámci testu proporcionality postihovat víceméně pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření obecné povahy. Zdůraznil také, že dle zákona o ochraně veřejného zdraví je vrcholným orgán ochrany veřejného zdraví v České republice. Další odpůrcova argumentace se shoduje s vyjádřením k návrhu navrhovatele a). Pokud navrhovatel namítal, že dané opatření neumožňuje ochranu veškerého obyvatelstva, odpůrce poukázal na to, že již v odůvodnění napadeného mimořádného opatření ilustroval případ, kdy správným nošením roušek bylo zabráněno přenosu nemoci COVID-19 z kadeřnic na 139 klientů. Je tedy zřejmé, že správné nošení roušek je schopné ochránit veškeré obyvatelstvo. Odpůrce uzavřel, že v Evropě je nyní Česká republika druhou nejhorší zemí co do počtu nových případů na 100 000 obyvatel. Centrum pro kontrolu a prevenci nemocí v „*Risk assessment on COVID-19*“ ze dne 24. 9. 2020 zařadilo Českou republiku mezi jednu ze sedmi zemí v rámci Evropy, kde je riziko přenosu nemoci COVID-19 v současné době nejvyšší.

K návrhu navrhovatele c)

44. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu navrhovatele c) ze dne 14. 10. 2020 namítl, že návrh je nepřípustný, neboť Napadené mimořádné opatření bylo s účinností od 13. 10. 2020 zrušeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 12. 10. 2020, čj. MZDR 15757/2020-36/MIN/KAN (dále též „**mimořádné opatření ze dne 12. 10. 2020**“). Odpůrce přitom s poukazem na závěry vyslovené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2008, čj. 1 As 21/2007 - 272, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2014, čj. 64 A 2/2014 - 43 či usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2020, čj. 15 A 31/2020 - 59, dovozoval, že neexistence předmětu řízení znemožňuje soudní přezkum na základě podaného návrhu a představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který nelze v řízení pokračovat a návrh projednat a je třeba ho dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

K návrhu navrhovatele d)

45. Argumentaci nepřípustnosti návrhu zopakoval odpůrce i ve svém vyjádření k návrhu navrhovatele d) ze dne 15. 10. 2020, v němž rovněž z důvodu neexistence předmětu řízení, jako neodstranitelnému nedostatku podmínek řízení, požadoval odmítnutí návrhu.

IV. Další podání účastníků řízení

46. Navrhovatel a) podáním ze dne 30. 9. 2020 návrh změnil tak, že nově napadl mimořádné opatření odpůrce ze dne 12. 10. 2020, účinné od 13. 10. 2020. Navrhovatel odkázal na veškerou dosud uplatněnou argumentaci. Podáním ze dne 20. 10. 2020 navrhovatel návrh změnil tak, že nově napadá opatření ze dne 19. 10. 2020, čj. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN, účinné od 21. 10. 2020 (dále též „**mimořádné opatření ze dne 19. 10.**

2020“). Navrhovatel odkázal na veškerou dosud použitou argumentaci a doplnil, že odpůrce nerespektoval ani usnesení o vyhlášení nouzového stavu (usnesení vlády ze dne 30. září 2020 č. 957), podle kterého vláda uložila „členům vlády požádat vládu o předchozí souhlas k opatřením souvisejícím s vyhlášeným nouzovým stavem, která člen vlády nebo jím řízené ministerstvo činí v rámci svých pravomocí, a to před jejich uplatněním“. Navrhovatel rovněž poukázal na to, že nově napadené opatření je opatření s celostátní působností, které bylo vydáno za trvání nouzového stavu. Městský soud v Praze však rozsudkem ze dne 23. 4. 2020 ve věci vedené pod sp. zn. 14 A 41/2020 zrušil mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 4. 2020, čj. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN, ze dne 15. 4. 2020, čj. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, ze dne 26. 3. 2020, čj. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, ze dne 23. 3. 2020, čj. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, právě z toho důvodu, že byla vydána v době trvání nouzového stavu. V dalších podáních doručených soudu dne 23. 10. 2020 a 3. 11. 2020 navrhovatel na svých návrzích setrval, nad rámec výše uvedeného pak poukázal na to, jakým způsobem měla být opatření dodržována ze strany tehdejšího ministra zdravotnictví, a dále uvedl, že požadavek předchozího souhlasu vlády s vydáním opatření obecné povahy odpůrcem byl splněn až v usnesení vlády ze dne 30. 10. 2020 č. 1118, týkajícím se provádění antigenních testů, nikoliv u předchozích opatření odpůrce.

47. Navrhovatelka b) vzhledem ke skutečnosti, že napadené mimořádné opatření bylo zrušeno a nahrazeno mimořádným opatřením ze dne 12. 10. 2020, soudu nejprve v podání ze dne 15. 10. 2020 navrhla, aby v souladu s § 64 s. ř. s. ve spojení s § 95 odst. 1 o. s. ř. připustil změnu původního návrhu ze dne 21. 9. 2020 tak, že nově navrhuje, aby soud jednak v souladu s § 87 odst. 2 s. ř. s. určil, že zásah odpůrce spočívající v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem bodu I. odst. 1 písm. a) mimořádného opatření ze dne 17. 9. 2020 v části týkající se žáků 2. stupně základních škol, studentů středních a vysokých škol a pedagogických a akademických pracovníků v budovách škol a školských zařízeních, byl nezákonný a současně v souladu s § 101d s. ř. s. v této části zrušil mimořádné opatření ze dne 12. 10. 2020. Jelikož to bylo následně zrušeno mimořádným opatřením ze dne 19. 10. 2020, navrhovatelka v podání ze dne 21. 10. 2020 navrhla, aby soud připustil změnu jejího návrhu tím způsobem, že by deklaroval nezákonnost zásahu účinky mimořádného opatření ze dne 17. 9. 2020 i mimořádného opatření ze dne 12. 10. 2020 a aby současně zrušil mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020.
48. Navrhovatel c) v reakci na výzvu soudu v přípisu ze dne 16. 10. 2020, čj. 18 A 63/2020 - 29, v podání ze dne 22. 10. 2020 rozšířil podaný návrh o návrh na zrušení mimořádného opatření ze dne 12. 10. 2020 a mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020. Uvedl, že mimořádná opatření musí dle § 173 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění, jež je základním předpokladem pro případný přezkum daných správních aktů. Všechna tři mimořádná opatření mají podle navrhovatele zcela a doslovně totožná odůvodnění (vyjma posledních odstavců), přičemž „odůvodnění“ dvou navazujících opatření pouze konstatují rozšíření povinností, ale neobsahují důvody, proč byla tato rozšíření opatření přijata, a tato mimořádná opatření jsou tedy nepřezkoumatelná. Odůvodnění všech tří mimořádných opatření pak podle navrhovatele neobsahuje zdůvodnění výjimek – není odůvodněno, proč a z jakých důvodů jsou právě tyto konkrétní výjimky přijaty a proč u těchto výjimek neexistuje riziko nákazy. I z tohoto důvodu jsou tedy opatření podle přesvědčení navrhovatele nepřezkoumatelná. Opatření jsou podle navrhovatele vydávána řetězově, aniž by bylo odůvodněno, zda předchozí opatření nějakým způsobem ovlivnila ochranu a prevenci nebezpečí, za jejichž účelem byla vydána. Není zde jediná zmínka o tom, zda

opatření fungují či nefungují, nejsou zde žádné argumenty pro jejich změny. Navrhovatel konstatoval, že nošení roušek musí být pouze výjimečné opatření, opatření řádně zdůvodněné a cíleně zaměřené. Přiložil tabulky Českého statistického úřadu k týdennímu vývoji úmrtnosti obyvatel s tím, že „*zde není žádný výkyv ani při jarní „pandemii“ ani při nynější „podzimní“ pandemii*“, resp. že „*počet úmrtí je zcela průměrný i nižší než v přechozích letech*“. Navrhovatel v této souvislosti kromě jiného poukazoval na konkrétní aspekty, které v odůvodnění mimořádných opatření postrádal.

49. Navrhovatel c) posléze v podání ze dne 2. 11. 2020 setrval na svém návrhu na zrušení všech tří mimořádných opatření. Popsal přitom další okolnosti svědčící dle jeho přesvědčení pro jím zastávaný závěr, že odpůrce postupoval při vydání mimořádných opatření v rozporu se správním řádem. Skutečnost, že opatření obecné povahy je vydáváno bez řízení o návrhu opatření obecné povahy, totiž podle navrhovatele neznámá, že je lze vydat bez příslušných podkladů pro rozhodnutí; dle navrhovatele jsou mimořádná opatření v takovém případě nepřezkoumatelná. Odpůrce podle navrhovatele vydává mimořádná opatření jako politický akt, přičemž opatření neobsahují žádná zdůvodnění jejich účinnosti, vyhodnocení a zdůvodnění jejich zpříšňování. Rovněž polemizoval s tím, zda by mimořádná opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví neměl vydávat příslušný ředitel odboru Ministerstva zdravotnictví.
50. Navrhovatel d) ve svém podání ze dne 20. 10. 2020 navrhl doplnění (změnu) svého návrhu vzhledem k vydání nového mimořádného opatření ze dne 12. 10. 2020 s odůvodněním, že co do povinnosti nosit ochranný prostředek dýchacích cest ve všech vnitřních prostorech staveb vč. školských zařízení (kromě stanovených výjimek) nové mimořádné opatření obsahově souhlasí právě s původně napadeným mimořádným opatřením, a to včetně jeho odůvodnění, které i bez ohledu na časový rozestup nedoznalo jakýchkoli změn a je dle navrhovatele stále naprosto nedostatečné. Soudu proto navrhl, aby v bodě I. odst. 1 písm. a) zrušil mimořádné opatření ze dne 12. 10. 2020. Ve svém podání ze dne 23. 10. 2020 pak v důsledku přijetí mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020 doplnil svůj návrh na vydání rozsudku tak, že navrhuje zrušení mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020, v bodě I. odst. 1 písm. a). K vlastní argumentaci k meritu věci pak dodal, že ze statistik a také zahraničních zkušeností vyplývá, že riziko nákazy studentů všech druhů škol je jedno z nejmenších, neboť počet nakažených osob z těchto vzdělávacích zařízení tvoří řádově jen jednotky procent z celkového počtu nakažených, přičemž riziko onemocnění v rámci výuky je oproti jiným zdrojům minimální. Proto by podle něj neměla být vydávána masivně restriktivní a plošná omezení, která mohou mít a mají významný vliv na kvalitu vzdělávání a jsou způsobila negativně ovlivnit zdravotní stav zdravých studentů.
51. Odpůrce ve svém podání ze dne 23. 10. 2020 v reakci na podání, kterým se navrhovatelka b) domáhala zrušení části mimořádného opatření ze dne 17. 9. 2020, a na podání ze dne 15. 10. 2020, kterým se navrhovatelka domáhala změny návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 12. 10. 2020, namítl, že opatření ze dne 17. 9. 2020 bylo zrušeno opatřením ze dne 12. 10. 2020. Návrh na změnu návrhu na zrušení opatření ze dne 12. 10. 2020 však přípustný není, jelikož předmětné opatření ze dne 12. 10. 2020 již bylo zrušeno mimořádným opatřením ze dne 19. 10. 2020. Prvními dvěma opatřeními přitom nemohou být žádným způsobem dotčena jakákoliv veřejná subjektivní práva navrhovatelů ve smyslu zejména § 2 s. ř. s. (a též § 101a odst. 1 s. ř. s.).
52. V podání ze dne 9. 11. 2020 pak odpůrce s argumentací navrhovatele a) uvedenou v jeho podání ze dne 20. 10. 2020 nesouhlasil. Podle odpůrce není pravdou, že nebylo

respektováno usnesení o vyhlášení nouzového stavu, podle kterého vláda uložila členům vlády požádat vládu o předchozí souhlas k opatřením souvisejícím s vyhlášeným nouzovým stavem, která člen vlády nebo jím řízené ministerstvo činí v rámci svých pravomocí, a to před jejím uplatněním. Vláda udělila odpůrci dne 19. 10. 2020 předchozí souhlas se záměrem vydat mimořádné opatření, což dokládá usnesení vlády České republiky ze dne 19. 10. 2020 č. 1073, k mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví o zákazu pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest, které rovněž odpůrce zasílá v příloze tohoto vyjádření. V doplnění ze dne 3. 11. 2020 sice navrhovatel uvádí, že usnesením vlády ze dne 30. 10. 2020 č. 1118 byl splněn požadavek na předchozí souhlas vlády s vydáním opatření obecné povahy ministerstvem, tedy si uvědomil předchozí nesprávnou informaci o absenci souhlasu vlády, ale nesprávně odkázal na usnesení vlády, které se týká jiné problematiky, než je nošení ochranných prostředků dýchacích cest.

53. K tvrzení navrhovatele, že odpůrce při vydání opatření obecné povahy překročil zákonné meze působnosti, odpůrce odkázal na § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Odpůrce disponoval a disponuje pravomocí k vydání napadeného aktu, tuto pravomoc nepřekročil. Věcný rozsah jeho pravomocí, který odpovídá napadenému aktu, stanoví ve svém § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Toto ustanovení je přitom zejména v souvislosti s epidemií rozsahu COVID-19 nutno posuzovat souhrnně a s přihlédnutím k účelu epidemiologické ochrany obyvatelstva dle uvedeného zákona. Ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) uvedeného zákona ve spojení s první větou § 69 odst. 2 tamtéž svěřuje takto vymezené pravomoci právě odpůrci, pokud mají být příslušná opatření provedena celostátně nebo na území několika krajů. Zejména z usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, se podává, že odpůrce tuto jemu svěřenou pravomoc realizuje ve formě opatření obecné povahy dle § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví. V dalším odkázal na soudní judikaturu, která pravomoc odpůrce nezpochybnila. Fakticky se v případě napadeného opatření a navazujících opatření jedná o příkaz zakrývat nos a ústa za pomoci ochranných prostředků nebo jiných prostředků, které brání šíření kapének. Nejedná se tak o natolik široká omezení základních práv, jak se snaží implikovat navrhovatel. Dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví je možné stanovit zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Napadeným aktem došlo právě k nařízení určité činnosti – tedy nařízení nošení ochranných prostředků.
54. Odpůrce nesouhlasil s argumentací navrhovatele d), že důsledkem nošení roušky dochází k poškození jeho zdraví, jelikož následkem je snížení saturace kyslíku v krvi a zvýšení hladiny oxidu uhličitého. Pokud by tomu tak bylo, nebyli by v podstatě zdravotníci pracovníci vůbec schopni vykonávat svou práci. Nošení roušek může být subjektivně nepříjemné, ale to neznamená, že je zdraví škodlivé. Molekula oxidu uhličitého je velmi malá, roušky průchod vzduchu umožňují a k hyperkapnií nemůže následkem nošení roušky dojít. Příkaz k nošení ochranných prostředků dýchacích cest je jedním z nejefektivnějších opatření v rámci boje proti onemocnění COVID-19. Ruce, roušky a rozestupy – dodržování těchto tří pravidel může snížit šíření viru až o polovinu. Současné studie se kloní k závěru, že i roušky z běžných materiálů poskytují ochranu a hrají zásadní roli v boji proti pandemii. Odpůrce nesouhlasil ani s názorem navrhovatele, že riziko nákazy na středních školách je minimální. Nelze přitom přeceňovat zveřejněná data ÚZIS. Údaje o místě nákazy mají totiž pouze omezenou informační hodnotu, neboť nelze vždy spolehlivě určit, kde se nemocný nakazil. V řadě případů jde tedy o odhad, navíc

nejednoznačný. K námitce tvrzeného zásahu do práva na vzdělávání odpůrce uvedl, že samotné opatření fakticky nijak neznemožňuje účast navrhovatele na výuce. Studie týkající se zakrývání obličeje muslimských žen šátkem není podle žalovaného na současnou situaci přiléhavá, relevantní nejsou ani námitky týkající se nevhodného používání roušky nebo dotýkání se očí. Ohledně využití tzv. semaforu odpůrce uvedl, že s ohledem na epidemiologickou situaci bylo nutné nařídit již celostátní opatření. Zdůraznil, že počet nakažených a počet úmrtí v České republice je celosvětově jedním z nejhorších. K námitce navrhovatele, že mimořádné opatření obsahuje odkaz na zahraniční studie v cizím jazyce, které měly být přeloženy do českého jazyka, odpůrce namítl, že je možné vycházet ze zahraničních studií, přitom z žádného právního předpisu nevyplývá požadavek úředního překladu. Takový překlad by pak z finančního i časového hlediska nebyl realizovatelný a vhodný. Důvodná není ani námitka týkající se nejlepšího zájmu dítěte, neboť navrhovatel je již zletilý.

55. K návrhu navrhovatelů b) a c) odpůrce odkázal na svá předchozí vyjádření.
56. Odpůrce navrhl, aby soud postupoval podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a návrhy pro nedostatek podmínek řízení odmítl nebo návrhy navrhovatelů pro nedůvodnost zamítl.

V. Posouzení návrhu Městským soudem v Praze

V.A K podmínkám řízení – povaha mimořádného opatření

57. Předtím, než soud mohl přistoupit k meritornímu posouzení návrhu, musel nejdříve posoudit, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení, respektive zdali je podaný návrh přípustný.
58. V tomto ohledu soud především zdůrazňuje, že mezi účastníky není sporné, zda je napadené mimořádné opatření opatřením obecné povahy (a je tak projednatelné v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.). Ani soud nemá žádné pochybnosti o tom, že napadené mimořádné opatření je opatřením obecné povahy, k čemuž lze poukázat především na § 94a odst. 2 ve spojení § 80 odst. 1 písm. g) a § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, z nichž je zjevné, že mimořádné opatření nařizované postupem podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví je vydáváno formou opatření obecné povahy. Právě uvedené závěry byly potvrzeny rovněž ve věci přezkumu týkajícího se dříve vydaných mimořádných opatření přijatých v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, a to včetně mimořádného opatření odpůrce stanovujícího povinnost používat ochranné prostředky dýchacích cest (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, čj. 6 As 88/2020 - 44, body 35 – 39 či ze dne 18. 9. 2020, čj. 5 As 191/2020 - 45). Stejně tak soud neměl pochybnosti o povaze mimořádného opatření ze dne 12. 10. 2020, jímž bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno a nahrazeno, ani o povaze mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020, kterým bylo zrušeno a nahrazeno mimořádné opatření ze dne 12. 10. 2020.

V.B Ke změnám návrhů

59. Soud přitom v rámci zkoumání podmínek řízení nemohl ponechat bez povšimnutí, že napadené mimořádné opatření bylo s účinností od 13. 10. 2020 0:00 hodin zrušeno mimořádným opatřením ze dne 12. 10. 2020, které bylo posléze s účinností od 21. 10. 2020 0:00 hodin zrušeno a nahrazeno mimořádným opatřením ze dne 19. 10. 2020. Účastníci ostatně na tyto okolnosti rovněž sami ve svých podáních poukazovali.

60. V této souvislosti soud považuje za vhodné nejprve pro přehlednost připomenout vývoj regulace nošení ochranných prostředků dýchacích cest. To bylo v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu vládou ČR (k vývoji nouzového stavu srov. např. usnesení zdejšího soudu ze dne 16. 6. 2020, čj. 18 A 16/2020 - 136, bod 37 a 38) nejdříve upravováno pomocí krizového opatření podle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**krizový zákon**“), kdy v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu vláda usnesením ze dne 18. 3. 2020 č. 247, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 106/2020 Sb., zakázala s účinností od 19. března 2020 od 00:00 hod. všem osobám pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště, bez ochranných prostředků dýchacích cest. Usnesením vlády ze dne 30. 3. 2020 č. 347, o mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví k nošení ochranných prostředků dýchacích cest, bylo krizové opatření č. 106/2020 Sb. zrušeno a vláda vzala na vědomí vydané mimořádné opatření odpůrce (viz níže), když regulace problematiky nošení ochranných prostředků dýchacích cest byla přesunuta do mimořádných opatření vydávaných odpůrcem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. V tomto režimu byla postupně vydána následující mimořádná opatření (veřejně dostupná na úřední desce odpůrce s dálkovým přístupem):

- a. Mimořádné opatření ze dne 30. 3. 2020, čj. MZDR 13894/2020-1/MIN/KAN;
- b. Mimořádné opatření ze dne 9. 4. 2020, čj. MZDR 15757/2020-2/MIN/KAN, kterým bylo předchozí opatření ke dni vydání zrušeno a nahrazeno;
- c. Mimořádné opatření ze dne 30. 4. 2020, čj. MZDR 15757/2020-10/MIN/KAN, kterým bylo předchozí opatření ke dni vydání zrušeno a s účinností od 1. 5. 2020 nahrazeno;
- d. Mimořádné opatření ze dne 4. 5. 2020, čj. MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN, kterým bylo předchozí opatření ke dni vydání zrušeno a s účinností od 5. 5. 2020 nahrazeno;
- e. Mimořádné opatření ze dne 11. 5. 2020, čj. MZDR 15757/2020-14/MIN/KAN, kterým bylo předchozí opatření ke dni vydání zrušeno a s účinností od 12. 5. 2020 nahrazeno;
- f. Mimořádné opatření ze dne 18. 5. 2020, čj. MZDR 15757/2020-16/MIN/, kterým bylo předchozí opatření ke dni 19. 5. 2020 zrušeno a nahrazeno;
- g. Mimořádné opatření ze dne 19. 5. 2020, čj. MZDR 15757/2020-18/MIN/, kterým bylo předchozí opatření ke dni 25. 5. 2020 zrušeno a nahrazeno;
- h. Mimořádné opatření ze dne 25. 5. 2020, čj. MZDR 15757/2020-19/MIN/KAN, kterým bylo předchozí opatření ke dni 26. 5. 2020 zrušeno a nahrazeno;
- i. Mimořádné opatření ze dne 5. 6. 2020, čj. MZDR 15757/2020-21/MIN/KAN, kterým bylo předchozí opatření ke dni 8. 6. 2020 zrušeno a nahrazeno;
- j. Mimořádné opatření ze dne 12. 6. 2020, čj. MZDR 15757/2020-22/MIN/KAN
- k. Mimořádné opatření ze dne 17. 6. 2020, čj. MZDR 15757/2020-23/MIN/KAN
- l. Mimořádné opatření ze dne 19. 6. 2020, čj. MZDR 15757/2020-24/MIN/KAN
- m. Zrušení mimořádného opatření ze dne 25. 6. 2020, čj. MZDR 15757/2020-25/MIN/KAN, kterým bylo s účinností od 1. 7. 2020 zrušeno mimořádné opatření ze dne 19. 6. 2020

61. Úprava nošení ochranných prostředků dýchacích cest byla později obsažena ještě v dalších mimořádných opatřeních vydaných odpůrcem, a to:
- n. Mimořádné opatření ze dne 3. 7. 2020, které upravovalo omezení provozu zdravotnických zařízení lůžkové péče a zařízení sociálních služeb a v rámci toho stanovilo povinnost užívání ochranných prostředků dýchacích cest v lůžkových zdravotnických zařízeních a zařízeních sociálních služeb.
 - o. Mimořádná opatření ze dne 23. 7. 2020, čj. MZDR 20588/2020-11/MIN/KAN, a čj. MZDR 15757/2020-26/MIN/KAN, o zákazu a omezení hromadných akcí, jimiž byl s účinností od 24. 7. 2020, resp. od 27. 7. 2020 mj. zakázán pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest na hromadných akcích uvedených v těchto opatřeních s účastí přesahující ve stejný čas 100 osob, konaných ve vnitřních prostorech staveb s uvedenými výjimkami.
62. V dalším průběhu řešení epidemiologické situace pak odpůrce nošení ochranných prostředků dýchacích cest upravil v těchto opatřeních:
- p. Mimořádné opatření ze dne 19. 8. 2020, čj. MZDR 15757/2020-28/MIN/KAN
 - q. Mimořádné opatření ze dne 24. 8. 2020, čj. MZDR 15757/2020-31/MIN/KAN
 - r. Mimořádné opatření ze dne 9. 9. 2020, čj. MZDR 15757/2020-33/MIN/KAN
 - s. Mimořádné opatření ze dne 16. 9. 2020, čj. MZDR 15757/2020-34/MIN/KAN
 - t. mimořádné opatření ze dne 17. 9. 2020
 - u. mimořádné opatření ze dne 12. 10. 2020.
 - v. mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020.
63. Má-li soud shrnout vývoj procesních návrhů navrhovatelů, ti se původně domáhali zrušení mimořádného opatření ze dne 17. 9. 2020. Navrhovatelé pak v souladu s dříve uvedeným (a to i v reakci na poučení soudem – srov. např. přípis ze dne 16. 10. 2020, čj. 18 A 63/2020 - 29) ve svých podáních navrhli, aby soud připustil změnu jimi podaných návrhů a rozhodl (rovněž) o zrušení posléze vydaných mimořádných opatření ze dne 12. 10. 2020, resp. 19. 10. 2020. Zatímco navrhovatel a) požadoval připuštění změny návrhu tak, že podaným návrhem nově brojil nejprve pouze proti mimořádnému opatření ze dne 12. 10. 2020 a posléze pouze proti mimořádnému opatření ze dne 19. 10. 2020, navrhovatelé c) a d) se svými pozdějšími podáními domáhali doplnění (rozšíření) svých návrhů tak, že svými návrhy brojí proti všem třem vydaným mimořádným opatřením odpůrce. Navrhovatelka b) pak v souladu s dříve uvedeným nejprve navrhovala připuštění změny návrhu tak, aby soud určil, že zásah odpůrce spočívající v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem bodu I. odst. 1 písm. a) mimořádného opatření ze dne 17. 9. 2020 v části týkající se žáků 2. stupně základních škol, studentů středních a vysokých škol a pedagogických a akademických pracovníků v budovách škol a školských zařízeních, byl nezákonný a současně v souladu s § 101d s. ř. s. v této části zrušil mimořádné opatření ze dne 12. 10. 2020. Posléze navrhovala, aby soud připustil změnu jejího návrhu tím způsobem, že by deklaroval nezákonnost zásahu účinky mimořádného opatření ze dne 17. 9. 2020 i mimořádného opatření ze dne 12. 10. 2020 a aby současně zrušil mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020.
64. Soud přitom usnesením ze dne 9. 11. 2020, čj. 18 A 59/2020 - 207 rozhodl o:

- a. nepřipuštění změn návrhů, kterými se každý z navrhovatelů domáhal, aby soud zrušil mimořádné opatření odpůrce ze dne 12. 10. 2020;
 - b. nepřipuštění změny návrhu, kterou se navrhovatelka b) domáhala, aby soud určil, že zásah odpůrce spočívající v omezení práv navrhovatelky, k němuž došlo účinkem čl. I odst. 1 písm. a) mimořádného opatření odpůrce ze dne 17. 9. 2020, a mimořádného opatření ze dne 12. 10. 2020, v části týkající se žáků 2. stupně základních škol, studentů středních a vysokých škol a pedagogických a akademických pracovníků v budovách škol a školských zařízeních, byl nezákonný;
 - c. připuštění změn návrhů, kterými se každý z navrhovatelů domáhal, aby soud zrušil mimořádné opatření odpůrce ze dne 19. 10. 2020.
65. K důvodům tohoto procesního postupu soud pro větší stručnost v plném rozsahu odkazuje na závěry vyslovené v odůvodnění uvedeného procesního usnesení.

V.C K aktivní procesní legitimaci navrhovatelů

66. V případě mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020 jsou podle soudu splněny rovněž ostatní podmínky řízení, vč. aktivní návrhové legitimace navrhovatelů; k tomu soud jen pro úplnost podotýká, že navrhovatelé jednotlivě v jejich návrzích tvrzené dotčení jejich právní sféry stanovením povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest považuje soud v obecné rovině za srozumitelné a nikoli *prima facie* nemyslitelné (obecně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS), když takové opatření do právní sféry jednotlivců (a tedy i navrhovatelů) stanoveným příkazem nosit ochranné prostředky dýchacích cest nepochybně určitým způsobem zasahuje. Odpůrce ostatně ve svých vyjádřeních aktivní procesní legitimaci u žádného z navrhovatelů nezpochyboval. Soud přitom pro úplnost podotýká, že podmínka aktivní procesní legitimace byla dle jeho přesvědčení obdobně naplněna i ve vztahu k návrhy původně napadenému mimořádnému opatření ze dne 17. 9. 2020, resp. mimořádnému opatření ze dne 12. 10. 2020.
67. Soud přitom ani v případě navrhovatele d) neseznal, že by byla jeho aktivní procesní legitimace vyloučena v důsledku zavedení distanční výuky na středních školách. Jak soud uvedl v usnesení ze dne 19. 10. 2020, čj. 18 A 64/2020 - 42, kterým zamítl návrh na nařízení předběžného opatření, po podání návrhu navrhovatele, s účinností ode dne 12. 10. 2020, nejprve došlo podle článku I. odst. 2. usnesení Vlády České republiky ze dne 8. 10. 2020 č. 997, o přijetí krizového opatření, k omezení provozu středních a vyšších odborných škol a konzervatoří podle školského zákona, a to tak, že se kromě výjimek v něm uvedených zakazovala osobní přítomnost žáků a studentů na středním a vyšším odborném vzdělávání ve školách a vzdělávání v konzervatoři podle školského zákona. Posléze, s účinností ode dne 14. 10. 2020, vydala vláda České republiky usnesení ze dne 12. 10. 2020 č. 1022, o přijetí krizového opatření, jímž zrušila výše uvedené usnesení Vlády České republiky ze dne 8. 10. 2020 č. 997, o přijetí krizového opatření, nicméně jeho znění v relaci k projednávané věci převzala s tím, že jen dále zúžila okruh výjimek ze zákazu osobní přítomnosti žáků a studentů na středním a vyšším odborném vzdělávání ve školách a vzdělávání v konzervatoři podle školského zákona. Přestože však v důsledku takto popsané situace střední škole stavební nebylo za takto nastavených podmínek objektivně umožněno organizovat prezenční formu výuky svých studentů, a mimořádným opatřením tak nemohlo být do práv navrhovatele způsobem popsaným v jeho návrhu po dobu

účinnosti uvedených krizových opatření zasahováno přímo, systace faktických účinků mimořádného opatření pro právní sféru, jež byla relevantní z pohledu posouzení jeho návrhu na nařízení předběžného opatření (nebyl naplněn předpoklad potřeby zatímní úpravy poměrů účastníků), nebyla způsobilá založit apriorně zjevný nedostatek podmínky aktivní procesní legitimace. Nebylo totiž lze vyloučit, že v případě pozbytí účinnosti uvedených krizových opatření by bylo navrhovatelem tvrzeným způsobem do jeho právní sféry v důsledku mimořádného opatření odpůrce opětovně zasahováno, jako tomu bylo dle tvrzení navrhovatele před vydáním krizových opatření.

68. Soud v tomto směru doplňuje, že podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. není trvání účinků daného opatření obecné povahy. Ať již účinky opatření obecné povahy vyprší proto, že jsou časově omezeny, nebo proto, že je opatření fakticky nahrazeno jiným aktem, jeho přezkumu v případě, kdy zůstane formálně nezrušeno, nic nebrání, neboť takové opatření i nadále formálně existuje a zůstává tak předmětem řízení (tyto závěry jsou pak zcela v souladu se závěry již vyslovenými čtrnáctým a desátým senátem zdejšího soudu v rozsudcích ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020 - 111, ze dne 7. 5. 2020, čj. 10 A 35/2020 - 264, jakož i v usnesení ze dne 16. 6. 2020, čj. 18 A 16/2020 - 136).
69. K témuž názoru dospívá rovněž komentářová literatura, když výslovně konstatuje, že „(o) d zrušení, resp. zániku správního aktu je třeba odlišovat situace, kdy pouze zanikají právní účinky správního aktu (např. uplynutím času). V těchto případech správní akt nadále existuje a je způsobilým předmětem soudního řízení, ačkoli již nevyvolává žádné právní účinky. Nejde o nedostatek podmínky řízení (rozsudky NSS 7 Azs 101/2005-46 a 9 Azs 182/2018-21), neboť podmínka řízení se omezuje na právní existenci správního aktu, nikoli na trvání jeho právních účinků. I neúčinný správní akt lze rozhodnutím soudu zrušit, to neplatí u neexistujícího správního aktu.“ [in KÜHN, Z., KOCOUREK, T., a kol. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 369].
70. Platí-li tedy, že v případě, kdy účinky opatření obecné povahy vyprší, aniž je takové opatření obecné povahy formálně zrušeno, jeho věcnému přezkumu v řízení podle § 101a s. ř. s. nic nebrání, nelze dle přesvědčení soudu dovozovat ani nedostatek aktivní procesní způsobilosti navrhovatele v případě, kdy jsou účinky takového nezrušeného opatření sistovány.

V.D Posouzení návrhu na zrušení mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020

71. Soud tedy mohl přistoupit k přezkumu mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020 v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. s. ř. s., a to v mezích uplatněných návrhových bodů, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání tohoto mimořádného opatření, a dospěl k závěru, že návrh **je důvodný**. O věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s., neboť toto mimořádné opatření shledal z níže vyložených důvodů nepřezkoumatelným.
72. Již ustálená judikatura správních soudů vytvořila určitý algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který logicky zobrazuje jednotlivé kroky přezkumu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS), byť jeho relevance byla do určité míry omezena v důsledku novely s. ř. s. (zákon č. 303/2011 Sb.), jež stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, čj. 2

Aos 1/2013 - 138). Tento algoritmus v prvních dvou krocích spočívá v přezkumu pravomoci a působnosti orgánu, který toto opatření vydal. Třetím krokem je zkoumání, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem (včetně zkoumání nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů). Dalším krokem algoritmu je přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho souladu s hmotným právem (materiální kritérium); s tímto krokem pak souvisí i krok poslední, a to přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska dodržení zásady proporcionality (kritérium přiměřenosti).

V.D.1 Pravomoc odpůrce k vydání mimořádného opatření

73. Soud připomíná, že pravomoc správního orgánu obecně spočívá v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. *„Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem“* (již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2005 - 98).
74. Přitom platí, že pokud by mimořádné opatření vydal orgán, který by k tomu neměl zákonem stanovenou pravomoc, jednalo by se o závažnou vadu, jež by zpravidla zatěžovala takové mimořádné opatření vadou nicotnosti. Jak zdejší soud upozornil již v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020 - 111, nicotnost však vyvolává pouze fatální vybočení z jejích mezí, přičemž méně závažná překročení rozsahu působnosti způsobují „toliko“ nezákonnost vydaného aktu.
75. Soud předně upozorňuje, že prakticky všichni navrhovatelé částí jimi uplatňovaných námitek obsahově poukazovali na nedostatky, které lze podřadit pod množinu vad spočívajících v překročení věcné působnosti odpůrce, popř. v nedostatku funkční příslušnosti. Do této skupiny lze přitom podřadit rovněž námitky vznesené navrhovatelem a) v bodech 19 – 37 jeho návrhu; třebaže navrhovatel a) tyto námitky formálně rubrikoval jako námitky zpochybňující pravomoc odpůrce k vydání mimořádného opatření, materiálně je třeba je podle přesvědčení soudu považovat za námitky, jimiž se soud mohl zabývat teprve v rámci druhého kroku výše specifikovaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, neboť směřují do problematiky překročení věcné působnosti, resp. jednání *ultra vires*.
76. Soud k problematice pravomoci vydat mimořádné opatření podotýká, že napadené mimořádné opatření, mimořádné opatření ze dne 12. 10. 2020 a mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020 byla vydána postupem dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 ve spojení s § 80 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví.
77. Odpůrce tak ve všech případech svou pravomoc odvíjel od § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, dle něhož *„Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a mimořádná opatření k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních či z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení včetně uvolnění výrobků na trh nebo do oběhu“*.

78. Přehled mimořádných opatření, která je oprávněn nařídit příslušný orgán ochrany veřejného zdraví (zde odpůrce) při vzniklé epidemii nebo při nebezpečí jejího vzniku, pak vymezuje § 69 zákona o veřejném zdraví, v němž jsou vyjmenována konkrétní omezení, jež mohou být mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví regulována.
79. 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 ohniskové dezinfekce, dezinsekce a deratizace na celém zasaženém území; ohniskovou dezinfekci, dezinsekci 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 ohniskové dezinfekce, dezinsekce nebo deratizace stanovené rozhodnutím příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví a strpět provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekce nebo deratizace v termínu stanoveném tímto rozhodnutím; náklady na tuto ohniskovou dezinfekci, dezinsekci 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**“ (pozn. zvýraznění doplněno soudem).
80. Z odstavce 2 věty první předmětného ustanovení se pak podává, že „mimořádná opatření podle odstavce 1 nařídí v nezbytně nutném rozsahu a rozhodne o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví“.
81. Uvedená ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví tedy dle přesvědčení soudu přiznávají odpůrci pravomoc vydat při epidemii nebo v době jejího vzniku mimořádná opatření, jimiž mohou být v určitém rozsahu a intenzitě omezena základní práva a svobody. Ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona přitom předpokládá, že mimořádným opatřením odpůrce může být vydán i zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci

epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, a to činnosti jiné, než jsou činnosti výslovně předvídané v písm. a) – h) předmětného ustanovení. Otázkou přípustného charakteru, rozsahu a intenzity takových omezení ukládaných mimořádným opatřením vydávaným odpůrcem s odkazem na § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví se přitom soud zabývá níže v části V.D.2 tohoto rozsudku, kde na základě ústavně konformní interpretace rozsahu zmocnění dospívá k závěru, že předmětné zbytkové ustanovení nezmocňuje odpůrce k přijetí jakýchkoliv opatření, nýbrž s ohledem na nezbytnost ústavně konformního výkladu jen takových, jež jsou svou povahou a intenzitou srovnatelná s opatřeními upravenými v předchozích písm. a) – h), přičemž mimořádné opatření ukládající povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest z rozsahu věcné působnosti odpůrce nevybočuje.

82. Ve vztahu k pravomoci odpůrce jako takové však soud uzavírá, že neshledal, že by odpůrce vůbec, tj. za žádných okolností, nedisponoval pravomocí omezit vydáním mimořádného opatření práva a svobody osob. Shora citovaná ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví svědčí odpůrci pravomoc vydat při epidemii nebo v době jejího vzniku mimořádná opatření s celorepublikovým dopadem, která omezují též základní práva a svobody, pročez lze tedy uzavřít, že odpůrce byl nadán pravomocí napadené mimořádné opatření vydat. Ke stejnému závěru již ostatně zdejší soud dospěl při přezkumu jiných mimořádných opatření odpůrce v rozsudku čj. 14 A 41/2020 - 111, a pravomoc odpůrce k vydání mimořádných opatření nebyla zpochybněna ani v jiných rozhodnutích zdejšího soudu ani v usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.
83. Soud přitom nemohl ponechat bez povšimnutí, že zatímco původně napadené mimořádné opatření bylo vydáno mimo období vyhlášeného nouzového stavu (vzhledem k předchozímu zrušení nouzového stavu dne 17. 5. 2020), mimořádné opatření ze dne 12. 10. 2020 a především samotné mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020 bylo vydáno poté, co vláda České republiky usnesením ze dne 30. 9. 2020, č. 957, publ. pod č. 391/2020 Sb., v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ústavní zákon o bezpečnosti**“), opětovně vyhlásila pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky nouzový stav na dobu od 00:00 hodin dne 5. října 2020 na dobu 30 dnů. Jinak řečeno, zatímco návrhy navrhovatelů původně napadené mimořádné opatření ze dne 17. 9. 2020 bylo vydáno a jeho účinky trvaly předtím, než vláda (znovu) vyhlásila nouzový stav podle čl. 5 ústavního zákona o bezpečnosti, mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020 (podobně jako mimořádné opatření ze dne 12. 10. 2020) již bylo vydáno v době trvání nouzového stavu.
84. Ve vztahu k mimořádnému opatření ze dne 19. 10. 2020 tak bylo třeba zkoumat, zda pravomoc k vydání tohoto mimořádného opatření vyplývající odpůrci ze shora reprodukováných ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví nebyla vyhlášením nouzového stavu ovlivněna, případně sistována ve prospěch krizových opatření vlády vydávaných v režimu krizového zákona. Předmětná právní otázka, na kterou rovněž zprostředkovatně upozornil navrhovatel a) ve svém podání ze dne 20. 10. 2020, se přitom dotýká právě problematiky pravomoci odpůrce k vydání mimořádného opatření.
85. Některými aspekty vlivu vyhlášení nouzového stavu podle čl. 5 ústavního zákona o bezpečnosti na pravomoc odpůrce vydávat mimořádná opatření podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví se již na půdorysu jiných dříve odpůrcem vydaných mimořádných opatření zabývaly čtrnáctý a desátý senát zdejšího soudu, jakož i některá

disentní stanoviska k rozhodnutím Ústavního soudu souvisejícím s mimořádnými opatřeními vydávanými odpůrcem v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví.

86. Čtrnáctý senát Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020 - 111, zrušil některá mimořádná opatření žalovaného, kterými byla omezena svoboda pohybu všech osob na celém území České republiky a také stanoven rozsáhlý zákaz maloobchodního prodeje a poskytování služeb v provozovnách. Čtrnáctý senát v části E. 2. b) svého rozsudku dospěl k závěru, že jím posuzovaná opatření odpůrce byla nezákonná, neboť se jednalo o natolik široká omezení základních práv, že k jejich přijetí má pravomoc pouze vláda v době nouzového stavu v souladu s čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti a prováděcím krizovým zákonem.
87. Desátý senát Městského soudu v Praze pak v rozsudku ze dne 7. 5. 2020, čj. 10 A 35/2020 - 264, přisvědčil čtrnáctému senátu v závěru, že k rozsáhlému a plošnému omezení základních práv, jako je svoboda pohybu nebo podnikání, má pravomoc pouze vláda po vyhlášení nouzového stavu dle krizového zákona. Desátý senát podotknul, že dělící linii mezi opatřeními, která může přijmout Ministerstvo zdravotnictví na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, a opatřeními, která může přijmout pouze vláda na základě krizového zákona, je třeba hledat v rozsahu pravomocí těchto orgánů dle obou zákonů. Přitom uzavřel, že žádný právní předpis nestanoví, že by pravomoc vyplývající odpůrci z § 80 písm. g) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví byla odňata v případě vyhlášení nouzového stavu. Desátý senát vyjádřil přesvědčení, že Ministerstvo zdravotnictví si i v době nouzového stavu zachovává pravomoci výslovně mu svěřené zákonem o ochraně veřejného zdraví, nicméně pravomoci Ministerstva zdravotnictví nelze extenzivně vykládat tak, že zahrnují široká omezení základních práv, k nimž je výslovně zmocněna vláda v krizovém zákoně.
88. Soud dále poukazuje na závěry vyslovené v odlišném stanovisku soudců Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k výroku i odůvodnění usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, v němž soudci ve vztahu k mimořádným opatřením odpůrce stanovujícím zákaz volného pohybu na celém území České republiky a pobytu zdůraznili, že kompetenční ustanovení dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví je třeba vykládat restriktivně ve světle konkrétních oprávnění dle písm. a) až h) tohoto ustanovení. Dovedli, že zákaz volného pohybu, byť s výjimkami, typově neodpovídá jiným oprávněním zakotveným v § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví, a proto již jazykový výklad nepodporuje závěr, že obecná kompetence dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví zahrnuje možnost vydat i obecný zákaz volného pohybu na území celého státu.
89. Jak bylo vyloženo výše, zákon o ochraně veřejného zdraví vypočítává v § 69 odst. 1 mimořádná opatření, která lze nařídit v případě epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Mají-li být tato opatření provedena celostátně nebo na území několika krajů, je dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví příslušné k jejich nařízení Ministerstvo zdravotnictví. Tyto kompetence Ministerstva zdravotnictví nemají spojitost s nouzovým stavem a lze je obecně využít pro řešení jakékoliv epidemie nebo při nebezpečí vzniku epidemie. Jak upozornili soudci ve shora připomínaném disentaním stanovisku k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, uvedený závěr podporuje dikce § 95 zákona o ochraně veřejného zdraví, v němž je výslovně upravena zvláštní kompetence Ministerstva zdravotnictví vázaná na vyhlášení krizového stavu, včetně nouzového stavu,

přičemž ustanovení § 69 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví naopak nejsou žádným takovým způsobem podmíněna.

90. Jakkoli však v obecné rovině platí, že využití předmětné pravomoci vydávat krizová opatření Ministerstva zdravotnictví připadá v úvahu bez ohledu na to, zda je vyhlášen nouzový stav [žádný právní předpis výslovně nestanoví, že by pravomoc vyplývající z § 80 písm. g) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví byla odpůrci odňata v případě vyhlášení nouzového stavu], je třeba v konkrétním případě zvážit, zda charakter, rozsah a intenzita omezení základních lidských práv a svobod neodůvodňuje požadavek, aby takové zásadní opatření bylo vydáno krizovým opatřením vlády, zvláště byl-li již v době vydání takového opatření nouzový stav vyhlášen.
91. Osmnáctý senát městského soudu je přitom obdobně jako čtrnáctý i desátý senát zdejšího soudu přesvědčen, že rozsáhlé, plošné a typově intenzivní omezení základních práva a svobod, především pak svobody pobytu a pohybu nebo práva na obstarávání životních potřeb výdělečnou činností, ke kterým v souvislosti s epidemií koronaviru SARS-CoV-2 v České republice v posledních měsících docházelo, je ve výhradní pravomoci vlády, která je po vyhlášení nouzového stavu činí krizovými opatřeními vydávanými podle krizového zákona (srov. např. bod 153 odkazovaného rozsudku čtrnáctého senátu). O případ takového omezení se však dle stanoviska osmnáctého senátu v nyní posuzované věci nejedná.
92. Osmnáctý senát je se čtrnáctým i desátým senátem zdejšího soudu ve shodě v tom, že pravomoci Ministerstva zdravotnictví nelze extenzivně vykládat tak, že zahrnují široká omezení základních práv, k nimž je výslovně zmocněna vláda v krizovém zákoně. V tomto případě (na rozdíl od plošného uzavírání škol) ani ústavní zákon o bezpečnosti, ani zákon o ochraně veřejného zdraví stanovení povinnosti nošení ochranných prostředků dýchacích cest výslovně nepředvídají, přičemž soud níže v následující části tohoto rozsudku vysvětluje, že jde o opatření, k jehož nařízení je dána věcná působnost založená zbytkovým ustanovením § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jež i přes svou relativní obecnost (při jeho ústavně konformním výkladu) v tomto konkrétním případě ještě naplňuje požadavek výhrady zákona při omezení základních lidských práv a svobod.
93. Soud má přitom z důvodů, jež budou podrobněji vyloženy v části V.D.2 tohoto rozsudku, za to, že opatření ukládající povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest není natolik intenzivním zásahem do základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem, jenž by *a priori* nemohl být realizován v rámci výkonu pravomoci a vybočoval z věcné působnosti odpůrce náležející mu v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví. Na rozdíl od věci posuzované čtrnáctým senátem není předmětem mimořádných opatření odpůrce paušální zákaz volného pohybu na území státu, ale „toliko“ příkaz činnosti k likvidaci epidemie v podobě nošení roušek. Přestože uvedeným mimořádným opatřením dochází k nikoli zcela nepodstatnému omezení adresátů předmětné povinnosti (fakticky v podobě stanovení podmínek realizace svobody pohybu), nejsou práva a svobody adresátů předmětného opatření obecné povahy omezena resp. zasažena způsobem natolik intenzivním, že by v souladu s čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti vyžadoval formu krizového opatření vlády.
94. Pravomoc odpůrce nařídit mimořádným opatřením vydaným v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví nošení ochranných prostředků dýchacích cest tak nebyla dle stanoviska osmnáctého senátu městského soudu vyhlášením nouzového stavu vyloučena.

95. Soud pak v této souvislosti k námitce navrhovatele a) uvedené v jeho podáních ze dne 20. 10. 2020 a ze dne 3. 11. 2020, dle níž odpůrce při vydání mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020 nevyhověl požadavku zajištění předchozího souhlasu vlády s jeho vydáním, přisvědčuje odpůrci v závěru, že vláda odpůrci ve skutečnosti dne 19. 10. 2020 předchozí souhlas se záměrem vydat mimořádné opatření udělila, jak se podává z usnesení vlády České republiky ze dne 19. 10. 2020 č. 1073, k mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví o zákazu pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest. Z podání navrhovatele a) lze ostatně usuzovat, že si navrhovatel tuto skutečnost později sám uvědomil (jakkoli ve svém podání odkazoval na nesprávné usnesení vlády).
96. Soud nicméně pro úplnost podotýká, že ani případné opomenutí požadavku vyplývajícího z usnesení vlády ze dne 30. 9. 2020, č. 957, publ. pod č. 391/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu, jímž bylo uloženo „*členům vlády požádat vládu o předchozí souhlas k opatřením souvisejícím s vyhlášeným nouzovým stavem, která člen vlády nebo jím řízené ministerstvo činí v rámci svých pravomocí, a to před jejich uplatněním*“, by nebylo způsobilé vyústit v závěr o nezákonnosti či neústavnosti předmětného mimořádného opatření. Jak soud dovodil výše, odpůrce vydal mimořádná opatření v rámci své pravomoci (a působnosti – viz níže). Na tom ze shora vyložených důvodů ničeho nemění ani okolnost, že mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020 vydal za vyhlášeného nouzového stavu.
97. Pokud jde o navrhovatelem připomínaný požadavek plynoucí z usnesení č. 391/2020 Sb., soud pro úplnost poznamenává, že Nejvyšší správní soud i Ústavní soud se v minulosti opakovaně zabývaly povahou, charakterem a závazností usnesení vlády. Konstantně přitom judikují, že usnesení vlády je interním rozhodnutím, které nemá povahu obecné právní normy a v důsledku toho ani právní závaznost vůči třetím osobám, neboť se jedná o stanovisko ukládající úkoly pouze členům vlády. Jde o běžný ústavně konformní prostředek, kterým vláda sjednocuje svou činnost a vyjadřuje svou politickou vůli v rámci přípravných prací, jež jsou samy o sobě teprve předpokladem pro pozdější přijetí právně závazných rozhodnutí příslušným ústavním orgánem. Usnesení vlády tedy nepředstavuje právní předpis, ale toliko interní akt zavazující omezený okruh adresátů uvnitř veřejné správy (usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, čj. 1 Azs 2/2019 - 54). Usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu není právním předpisem; ani v předmětné pasáži pak zjevně nesměřuje k založení, změně, zániku nebo závaznému určení jakéhokoliv práva či povinnosti v oblasti veřejné správy jejím adresátům. Ani případné porušení předmětného požadavku vyplývajícího z tohoto interního rozhodnutí, k němuž přitom v posuzované věci s ohledem na výše uvedené nedošlo, by tak do práv navrhovatele nijak nezasahovalo a nebylo by způsobilé vyústit v závěr o nezákonnosti mimořádného opatření, pro kterou by bylo nutno toto opatření v soudním přezkumu zrušit.

V.D.2 Věcná působnost odpůrce k vydání mimořádného opatření

98. Soud dále přistoupil k posouzení důvodnosti námitek, jimiž navrhovatelé poukazovali na to, že odpůrce při vydání mimořádného opatření překročil rozsah jemu svěřené působnosti a postupoval *ultra vires*.
99. Ze shora provedené rekapitulace námitek vznesených navrhovateli v jejich návrzích je zjevné, že navrhovatelé především s poukazem na princip výhrady zákona zpochybňují kompetenci odpůrce nařídit mimořádným opatřením vydaným podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích

cest a omezit na základě neurčitěho zmocňovacího ustanovení takovým způsobem základní lidská práva a svobody. Navrhovatelé v této souvislosti poukazovali na obecná východiska fungování demokratického právního státu (zásada legální licence, enumerativnost veřejných pretenzí, ukládání povinností toliko na základě zákona a v jeho mezích aj.), akcentovali, že zákonodárce nemůže na výkonnou moc delegovat uložení primárních povinností, a zdůrazňovali rovněž potřebu ústavně konformní interpretace ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož obecnost nelze dle jejich přesvědčení s přihlédnutím k čl. 4 odst. 2 Listiny zhojit přesnějším zněním mimořádného opatření vydaného na jeho základě. Poukazovali přitom na některé relevantní odborné názory týkající se uvedených otázek.

100. Soud především zdůrazňuje, že nijak nezpochybňuje obecná východiska týkající se výhrady zákona coby jednoho ze základních kamenů ústavního pořádku. Z čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny je zjevné, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, přičemž primární povinnosti mohou být v České republice ukládány toliko zákonem. Podrobnější úpravu lze sice přenechat podzákonným předpisům, ta se však musí vždy pohybovat *secundum et intra legem*, nikoliv *praeter legem*. Uvedené požadavky přímo souvisí s principy dělby moci coby jedněmi z klíčových principů demokratického právního státu. Soud se s navrhovateli ztotožňuje v závěru, že zákonodárce nemůže delegovat na moc výkonnou uložení primárních povinností, přičemž podzákonná úprava vždy musí ctít účel a smysl zákonem definovaných povinností. Stanovila-li by podzákonná úprava sama, bez opory v zákoně, definiční znak, na který je povinnost vázána, jednalo by se o úpravu, která by kolidovala i s požadavkem plynoucím z čl. 4 odst. 1 Listiny [srov. WAGNEROVÁ, Eliška a kolektiv. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). 126 s. ISBN 978-80-7357-750-6]. Stejně tak soud nijak nezpochybňuje ani to, že v souladu s rozhodovací praxí ESLP platí, že i v režimu čl. 15 Úmluvy mohou být přijata pouze opatření odpovídající rozsahu přísně vyžadované naléhavosti situace (rozsudek ze dne 20. 3. 2018, stížnost č. 13237/17, ve věci *Mehmet Hasan Altan proti Turecku*), resp. že i za mimořádného stavu platí, že omezení základních práv mohou být přijata pouze na základě zákona, za účelem ústavně chráněných hodnot a pouze, což je důležité, v nezbytném rozsahu (viz bod 141 shora odkazovaného rozsudku čtrnáctého senátu zdejšího soudu).
101. V posuzovaném případě se však z dále rozvedených důvodů nejedná o situaci, v níž by jako v navrhovatelem a) připomínaném případě řešeném nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, exekutiva sama bez zákonné opory regulovala podnikání formou výrobních kvót, ani o situaci podobnou těm řešeným nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15, ze dne 10. 7. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95 či ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12, v nichž Ústavní soud pro nepřípustnost delegace regulace určující meze základních práv a svobod, resp. stanovující trestnost určitého jednání na výkonnou moc, zrušil jak zmocňovací ustanovení v zákoně, tak na jeho základě vydaný prováděcí právní předpis.
102. Jak bylo naznačeno výše v části V.D.1 tohoto rozsudku v pasážích odůvodnění týkajících se pravomoci odpůrce, soud je přesvědčen, že ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví je možno vyložit ústavně konformně, souladně se shora popsány výchozími souvisejícími s výhradou zákona, a dojít tak k závěru, že mimořádná opatření jsou vydávána na základě zákona (konkrétního zákonného

ustanovení) a nikoli mimo jeho rámec. Soud je ostatně v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Ústavního soudu povinen provést ústavně konformní výklad právního předpisu, zvolit v případě více možných interpretačních variant pouze ty, které nejsou v rozporu s ústavním pořádkem a upřednostnit tento postup před podáním návrhu na zrušení takového právního předpisu Ústavnímu soudu.

103. Soud se v otázce identifikace takového ústavně konformního výkladu ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví ztotožňuje se závěry vyslovenými ve shora připomínaném odlišném stanovisku k výroku i odůvodnění usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, a je shodně přesvědčen, že neurčitost tohoto ustanovení je možno odstranit standardními výkladovými metodami, neboť ačkoliv je předmětné ustanovení skutečně relativně obecné, nelze nevnímat, že následuje po výčtu konkretizovaných oprávnění Ministerstva zdravotnictví v § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví.
104. Jak uvedli soudci Ústavního soudu, „*v souladu s výkladovým argumentem ejusdem generis je nutné obecné výrazy, které v normativním textu následují po slovech s omezenějším (konkrétním) významem, vykládat restriktivním způsobem, tedy tak, že se tyto obecné výrazy vztahují pouze na jevy charakterově odpovídající tomu, co bylo konkrétněji vymezeno [k vymezení viz např. nálezní sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (148/2020 Sb.), bod 181; dále viz nálezní sp. zn. I. ÚS 3018/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 111/77 SbNU 621), bod 44; nebo nálezní sp. zn. III. ÚS 1589/15 ze dne 13. 10. 2016 (N 192/83 SbNU 125), bod 22, v němž byl tento argument užit pro výklad kompetencí insolvenčního soudu]. Rovněž obecné kompetenční ustanovení dle § 69 odst. 1 písm. i) je tak třeba vykládat restriktivně ve světle konkrétních oprávnění dle písm. a) až h)*“ (pozn. zvýraznění doplněno).
105. Soud je s ohledem na právě uvedené důvody přesvědčen, že předmětné zbytkové ustanovení nezmocňuje odpůrce k přijetí jakýchkoliv opatření, nýbrž ve světle právě provedeného ústavně konformního výkladu může odpůrce na základě uvedeného zmocňovacího ustanovení vydat toliko takové mimořádné opatření, jež je svým rozsahem, charakterem a intenzitou srovnatelné s opatřeními předvídanými výslovně v předchozích písm. a) – h) ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Jinak řečeno – neplatí, že by předmětné ustanovení bylo pro svou relativní obecnost již samo o sobě nutně v rozporu s ústavním pořádkem; naopak je lze vyložit v souladu se shora naznačenými ústavními východisky tak, že lze na jeho základě v souladu s ústavněprávními mantinely vydat toliko takové opatření, které by svým rozsahem, charakterem a intenzitou nevybočovalo z opatřeními aprobevaných v ustanovení § 69 odst. 1 písm. a) – h) zákona.
106. Soud v tomto směru nad rámec uvedeného podotýká, že obecnost předmětného zmocňovacího ustanovení není samoučelná – jeho obecnost se jeví vcelku logickým odrazem smyslu a účelu předmětného ustanovení, jímž je poskytnout odpůrci pro případ řešení epidemie, případně k předcházení nebezpečí jejího vzniku, pravomoc a působnost k využití relativně širokého okruhu nástrojů, jež z povahy věci mohou mít v těchto nestandardních situacích do značné míry proměnlivý charakter.
107. Zákonodárci tedy nelze z pohledu soudu vytýkat, pokud uvedeným zbytkovým kompetenčním ustanovením umožnil odpůrci pružněji reagovat na konkrétní skutkovou situaci naplňující znaky epidemie a v závislosti na jejích parametrech volit případně i jiné konkrétní nástroje k její likvidaci nebo jejímu předcházení, než jsou vyjmenovány

v předchozích písmenech uvedeného ustanovení. To nicméně ničeho nemění na dříve uvedeném, tj. předmětné ustanovení umožňuje odpůrci vydat toliko takové opatření, regulující chování striktně v oblasti „řešení epidemie“, případně „předcházení nebezpečí jejího vzniku“, přičemž odpůrce není oprávněn vydat takové opatření, jež by svými parametry vybočovalo z opatření výslovně předvídaných v § 69 odst. 1 písm. a) – h) zákona o ochraně veřejného zdraví.

108. Vycházejí z uvedených úvah, soud tak při posuzování otázky, zda mimořádné opatření ukládající povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest vybočuje z věcné působnosti odpůrce, především zkoumal, zda je takové mimořádné opatření svým rozsahem, charakterem a intenzitou srovnatelné s opatřeními předvídanými výslovně v předchozích písm. a) – h) ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.
109. Dospěl přitom k závěru, že na rozdíl od mimořádných opatření, jimiž odpůrce v rámci nouzového stavu na jaře 2020 stanovil zákaz volného pohybu na celém území České republiky a pobytu, mimořádné opatření ukládající povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest nevybočuje z jiných oprávnění zakotvených v § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví.
110. Soud v tomto ohledu především zohlednil, že podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona je odpůrce nadán pravomocí a působností vydat formou mimořádného opatření 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.
111. Odpůrce je tedy oprávněn, a to pro celé území České republiky (k tomu srov. závěry uvedené výše v části V.D.1 tohoto rozsudku), formou mimořádného opatření k „řešení epidemie“, nebo „předcházení nebezpečí jejího vzniku“ mj. nařídít uzavření zdravotnických zařízení, zařízení sociálních služeb, škol a dalších vzdělávacích zařízení, ale i ubytovacích zařízení a provozoven stravovacích služeb. Takové opatření je přitom podle přesvědčení osmnáctého senátu městského soudu svým charakterem a mírou zásahu do práv a svobod adresátů veřejné moci nepochybně výrazně intenzivnější, než opatření ukládající povinnost nosit z důvodu omezení dalšího šíření koronaviru SARS-CoV-2 ochranné prostředky dýchacích cest.
112. Soud v tomto směru nepochyboval o tom, že pokud zákonodárce umožnil odpůrci nařídít podle zákona o ochraně veřejného zdraví, a to s ohledem na územní působnost odpůrce i relativně masivním způsobem, uzavření uvedeného typu zařízení, nelze dovozovat, že by odpůrce na základě předmětného obecného zmocňovacího ustanovení nebyl oprávněn k vydání typově méně intenzivního opatření ukládajícího povinnost nosit roušky.
113. Soud se tedy neztotožňuje se závěrem, že by na daném skutkovém a právním půdorysu v případě mimořádného opatření nařizujícího povinnost nošení roušek odpůrce ústavně nepřipustně stanovil primární právní povinnosti bez dostatečné opory v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Obecnost předmětného zmocňovacího ustanovení nebrání jeho ústavně konformnímu výkladu (naopak jej vyžaduje). I tato restriktivní interpretace nicméně vede soud k závěru, že opatření ukládající povinnost nosit roušky se zřetelem k jeho rozsahu, charakteru a intenzitě je opatřením předvídaným v § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně

veřejného zdraví, tedy opatřením předvídaným zákonem a pohybuje se v jeho (shora vyložených) mezích.

114. Soud přitom nemohl přehlédnout, že zatímco v důsledku shora zmiňovaného mimořádného opatření, jímž by odpůrce rozhodl o nařízení uzavření nemocnic, škol, hotelů či restaurací, by bylo do základních práv a svobod zasahováno značně intenzivním způsobem (byla by zasahována sama podstata ústavně chráněných práv a svobod, jako jsou například svoboda podnikání, právo na zdravotní péči či právo na vzdělání), v případě mimořádného opatření ukládajícího povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest není do navrhovateli specifikovaných práv a svobod zasahováno srovnatelně intenzivním způsobem, nýbrž je s ohledem na mimořádnou situaci fakticky upravována jediná podmínka jejich výkonu pro určitý okruh případů, byť i ta do jejich práv nikoli nevýznamně zasahuje. Adresátům opatření ukládajícího povinnost nosit roušky tedy není z pohledu soudu v realizaci jejich práv bez dalšího bráněno, nýbrž jsou fakticky upraveny meze jejich výkonu v určitých případech.
115. Soud je přitom nade vši pochybnost přesvědčen, že uvedené omezení není *per se* v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny, dle něhož „*při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena*“. Soud má za to, že v současných podmínkách jde o omezení, jakkoli jistě nezanedbatelné, které se podstaty ústavně zaručených práv a svobod nedotýká takovým způsobem, který by musel již z důvodu nedostatku působnosti vyústit ve zrušení mimořádného opatření odpůrce. Přitom však doplňuje, že se souvisejícími konkrétními navrhovateli specifikovanými otázkami by se standardně zabýval v části posouzení proporcionality mimořádného opatření, přičemž nevylučuje, že by ve vztahu k některým z nich mohl dospět k závěru o nepřiměřenosti konkrétního ustanovení mimořádného opatření. K takovému věcnému přezkumu a posouzení proporcionality jednotlivých omezení plynoucích z mimořádného opatření však s ohledem na dále podrobně vyložené důvody nemohl v posuzované věci přistoupit (srov. dále).
116. Soud již výše zdůraznil, že nyní posuzovaná věc není srovnatelná s případem posuzovaným čtrnáctým senátem městského soudu, který rozsudkem ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020 - 111, zrušil některá mimořádná opatření odpůrce, kterými byla omezena svoboda pohybu všech osob na celém území České republiky a také stanoven rozsáhlý zákaz maloobchodního prodeje a poskytování služeb v provozovnách. Obdobně věc není srovnatelná ani s případem řešeným Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, týkajícím se obdobně závažného omezení svobody pohybu. Jak bylo uvedeno výše, na rozdíl od shora posuzovaných případů není předmětem mimořádných opatření odpůrce paušální zákaz volného pohybu na území státu, jenž byl vyhodnocen jako natolik široké omezení základních práv, že k jeho přijetí má pravomoc pouze vláda v době nouzového stavu v souladu s čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti a prováděcím krizovým zákonem, nýbrž stanovení povinnosti nošení roušek, jež z rozsahu věcné působnosti odpůrce podle restriktivně interpretovaného ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví nevybočuje.
117. Obdobně nelze dle přesvědčení soudu činit pro účely posouzení pravomoci a působnosti odpůrce podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví rovnítko mezi nyní posuzovanou věcí a případy posuzovanými rakouským ústavním soudem či německým správním soudem v navrhovateli zmiňovaných případech, neboť se tyto soudy nemohly z povahy věci k interpretaci a aplikaci naposledy uvedeného ustanovení vyjadřovat;

navrhovatelé ostatně ani netvrdili, že by snad byla rakouská či německá právní úprava v rozhodných aspektech obdobná. K argumentaci navrhovatele a) odvolávající se na rozhodnutí rakouského ústavního soudu ze dne 14. 7. 2020, jež označilo některá opatření, konkrétně obecný zákaz pohybu mimo vlastní domov, za protiústavní, soud podotýká, že pokud opatření podle rakouského ústavního soudu překračovalo limity uložené odpovědnému ministrovi podle zvláštního zákona o opatřeních COVID-19, pak v nynější věci soud naopak dovedl zákonný podklad pro přijetí napadeného mimořádného opatření, které ostatně nezavádělo zákaz pohybu bez ochranných prostředků dýchacích cest zcela plošně (vnitřní prostory, doprava, intravilány obcí v určitých případech). Podobně i německé rozhodnutí se pak týkalo jiné problematiky (uzavření provozoven).

118. Relevantním pak soud nemohl shledat ani okruh námitek, jimiž navrhovatel a) v bodech 28 – 31 svého návrhu připomínal zásadu *nullum crimen sine lege*. Posuzovaný případ a posouzení věcné působnosti odpůrce k vydání mimořádného opatření totiž s problematikou správního trestání nijak nesouvisí. Obdobně pak soud nepovažoval za relevantní námitku uvedenou v bodě 27 návrhu navrhovatele a), neboť tato se vázala ke skutkovým okolnostem v době podání návrhu proti původně napadenému mimořádnému opatření ze dne 17. 9. 2020; navrhovatel a) přitom nijak netvrdil, že by v době přijetí mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020, které navrhovatel soudem připuštěnou změnou svého návrhu požadoval zrušit, byly tyto skutkové okolnosti obdobné.
119. Ze všech shora vyložených důvodů se tedy soud neztotožňuje se závěry navrhovatelů, podpořených předloženými články J. Wintra, J. Kysely (oba autoři se přitom v navrhovateli připomínaných článcích vyjadřovali toliko k obecnosti kompetenčního ustanovení) či Z. Koudelky (jehož argumenty k problematice nařízení nošení roušek mimořádným opatřením odpůrce považuje soud za výše vypořádané), a má za to, že opatření ukládající povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest není natolik intenzivním zásahem do základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem, jenž by *a priori* nemohl být realizován v rámci výkonu pravomoci a vybočoval z věcné působnosti odpůrce náležející mu v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví. Přestože uvedeným mimořádným opatřením dochází k jistému a nikoli zcela nepodstatnému omezení adresátů předmětné povinnosti, nejsou práva a svobody adresátů předmětného opatření obecné povahy omezena resp. zasažena způsobem natolik intenzivním, že by vybočoval z působnosti dané odpůrci ustanovením § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví a ocital se *per se* v rozporu s čl. 4 Listiny.
120. Navrhovatel a) a navrhovatelka b) konečně shodně namítali, že rozhodl funkčně nepřislušný orgán, neboť mimořádné opatření nebylo vydáno hlavním hygienikem. Zdejší soud již ve své dřívější rozhodovací praxi (srov. rozsudky ze dne 31. 8. 2020, čj. 18 A 22/2020 - 140 či ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020 - 111) opakovaně shledal obsahově odpovídající námitku nedůvodnou. Osmnáctý senát nadále setrvává na závěru, že shora citované ustanovení § 80 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví svěřuje pravomoc k nařízení mimořádných opatření přímo odpůrci (Ministerstvu zdravotnictví), za něž je nepochybně oprávněn jednat vedoucí tohoto orgánu, tj. ministr zdravotnictví. Na uvedeném pak nic nemění ani navrhovateli připomínaný § 80 odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví, jenž lze vyložit tak, že pokud hlavní hygienik jedná ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví, vystupuje jako orgán Ministerstva zdravotnictví (jeho úkony jsou přičitatelné odpůrci); z předmětného ustanovení však podle přesvědčení soudu v žádném ohledu nevyplývá, že v těchto věcech může jednat jen hlavní hygienik.

121.Soud tak ze shora popsaných důvodů uzavírá, že odpůrce uplatnil svou pravomoc zcela v rozsahu své působnosti (2. krok algoritmu).

V.D.3 – Vydání mimořádného opatření v souladu se zákonem stanoveným postupem

122.Následně tedy soud přistoupil ke třetímu kroku popsaného algoritmu, v rámci něhož se nejprve zabýval námitkou navrhovatele c). Ten v úvodní části svého návrhu namítal, že mimořádné opatření „*nebylo vydáno dle žádného procesního pravidla s možností řádných či mimořádných opravných prostředků*“, přičemž poukazoval na to, že mimořádné opatření neuvádí odkaz na správní řád ani jiný procesní právní předpis, na základě kterého bylo vydáno, ani v jakém režimu. Uvedl přitom, že s ohledem na absenci poučení o možných opravných prostředcích brojl proti opatření jak podaným návrhem, tak z opatrnosti i odvoláním podaným ministerstvu.

123.Soud s poukazem na shora uvedené opětovně zdůrazňuje, že odpůrce vydal mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020 jako opatření obecné povahy (§ 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví), přičemž v jeho výroku správně odkázal na ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) a § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, jež mu přiznávají pravomoc a působnost takové opatření vydat. V tomto ohledu nelze odpůrci ničeho vytknout. Soud má přitom za to, že pokud se takové opatření obecné povahy v souladu s § 94a odst. 2 zákona vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy, není vadou, pokud odpůrce ve výrokové části takového opatření neodkázal na správní řád coby jinak subsidiárně aplikovatelný právní předpis upravující v části šesté institut opatření obecné povahy a postup jeho vydání.

124.Směřoval-li pak navrhovatel c) svou argumentaci k otázce opravných prostředků proti mimořádnému opatření, je třeba připomenout, že podle subsidiárně aplikovatelného § 173 odst. 2 správního řádu především nelze proti opatření obecné povahy podat opravný prostředek.

125.Správní řád současně v části šesté v souvislosti s úpravou institutu opatření obecné povahy nikde nehovoří o tom, že by jeho nedílnou součástí mělo být poučení o opravných prostředcích, resp. jejich absenci (výslovně hovoří toliko o jeho odůvodnění). Z části šesté správního řádu tedy povinnost správního orgánu zahrnout do opatření obecné povahy poučení o tom, že opravné prostředky proti opatření obecné povahy nejsou přípustné, explicitně nevyplývá.

126.Jakkoli pak lze s ohledem na ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu uvažovat o přiměřené aplikaci § 68 správního řádu a tímto způsobem tak dovozovat, že by mimořádné opatření mělo rovněž obsahovat poučení o tom, že opravný prostředek není podle § 173 odst. 2 správního řádu přípustný, nepředstavuje jeho případný deficit v žádném ohledu takový nedostatek, pro který by snad nemělo mimořádné opatření v soudním přezkumu obstát. Navrhovatel nebyl v důsledku postupu odpůrce nijak zkrácen na svých právech, neboť mu v souladu s naposledy uvedeným ustanovením právo brojit proti mimořádnému opatření prostředku opravným prostředkem bez ohledu na postup odpůrce nenáleželo.

127.Soud dále neshledal důvodnou ani námitku, prostřednictvím níž navrhovatelka b) upozorňovala, že mimořádné opatření bylo vydáno s legisvakanční lhůtou několika hodin a z časového hlediska tak nebylo v rozporu judikaturou ESLP dostatečně dostupné.

128.Soud především nemohl přehlédnout, že navrhovatelka uvedenou námitku vznesla ve svém návrhu ve vztahu k původně napadenému mimořádnému opatření ze dne 17. 9. 2020, které

však ze shora popsaných důvodů není předmětem tohoto řízení. V dalších svých podáních tuto svou námitku nijak nerozvedla ve vztahu k mimořádnému opatření ze dne 19. 10. 2020, proti kterému nyní v důsledku připuštění změny návrhu v tomto řízení brojí.

129. Soud tak již toliko stručně podotýká, že v případě mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020 námitka legisvakanční lhůty v řádu několika hodin neobstojí, neboť mimořádné opatření bylo vydáno již dne 19. 10. 2020, avšak právní účinky započalo vyvolávat teprve dne 21. 10. 2020. Legisvakanční lhůta v délce přesahující jeden den je přitom z pohledu soudu zcela odpovídající charakteru a povaze institutu mimořádného opatření podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, tedy institutu již ze svého označení mimořádného, jehož smyslem a účelem je včas reagovat na aktuální nepříznivý epidemiologický vývoj.
130. V rámci třetího kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy se soud dále zabýval též dílčí námitkou navrhovatele a) týkající se nevedení správního spisu ve věci vydávání mimořádných opatření odpůrce [tuto námitku ve svém pozdějším podání vznesl také navrhovatel c)]. Úvodem soud předesílá, že touto otázkou se již zabýval v rozsudku čj. 18 A 22/2020 - 140, z jehož závěrů soud vychází i nyní; neshledal totiž důvodů se od těchto dříve vyslovených závěrů jakkoli odchýlit. Obdobně jako v uvedené věci přitom platí, že podle vyjádření odpůrce správní spis ve věci veden byl, obsahoval však jen příslušná mimořádná opatření. Mezi účastníky řízení tak není sporné samotné vedení správního spisu, ale spíše to, co má takový spis obsahovat (vzhledem k vyjádření odpůrce jej soud současně ani výslovně nevyzýval k předložení správního spisu, když mimořádná opatření jsou – a to i dálkově – dostupná na jeho úřední desce, přičemž účastníci řízení předmětná mimořádná opatření soudu též sami předložili).
131. Pokud jde o vlastní posouzení náležitostí správního spisu, ty jsou obecně stanoveny v § 17 správního řádu, podle jehož odstavce prvního je spis nutné vést v každé věci. Jeho obsah „*tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.*“ Lze souhlasit s navrhovatelem a), že předmětné ustanovení je nepochybně relevantní i pro řízení o vydání opatření obecné povahy, nelze ovšem přehlížet, že podle § 174 odst. 1 správního řádu se ustanovení části druhé správního řádu (tedy i § 17) na řízení o vydání opatření obecné povahy užijí jen přiměřeně, to znamená v rozsahu, v jakém to povaha předmětného řízení a předmětného opatření obecné povahy vyžaduje či umožňuje.
132. Citované ustanovení tak podle soudu nelze bez dalšího vztahovat též na vydávání mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Soud považuje za podstatné, že podle § 94a odst. 2 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví se o návrhu opatření obecné povahy (mimořádného opatření) nevede žádné řízení. V tomto specifickém případě tedy správní orgán z povahy věci nevede správní spis standardním způsobem předepsaným v § 17 správního řádu, jím vydané opatření fakticky představuje jeho první úkon ve věci. To samozřejmě neznamená, že správní orgán nemusí vydávání mimořádných opatření řádně dokumentovat (tuto povinnost lze odvodit přinejmenším z navrhovatelem citovaného zákona o archivnictví). Vzhledem k absenci jakékoliv předcházejícího procesu (vč. možnosti vznášet námitky a připomínky) nicméně není z pohledu soudního přezkumu zákonnosti mimořádných opatření nezbytné, aby takový spisový materiál vedle vlastních mimořádných opatření obsahoval též všechny podklady,

z nichž správní orgán vycházel – na druhou stranu však platí, že v případě, pokud odpůrce všechny podklady do spisu nezaloží, musí je o to důsledněji označit v odůvodnění mimořádného opatření, jinak totiž oslabuje svou pozici pro účely soudního přezkumu a riskuje, že tyto podklady již později např. nemusí být dostupné (jako je tomu i v nynější věci – viz níže) a soud tak nebude schopen ověřit jejich relevanci.

133. V tomto ohledu je pro věc zcela irelevantní návrhovatelem a) citovaný náleze Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. IV. ÚS 4141/18, týkající se nedostatků ve vedení daňového spisu. Toto rozhodnutí se vztahuje k běžnému daňovému řízení, v rámci kterého byly ve veřejné i neveřejné části spisu shromažďovány podklady, s nimiž bylo v průběhu daňového řízení manipulováno: řada podkladů byla z daňového spisu vyjmuta a jednotlivé listy byly přečíslovány. Ústavní soud se tedy vyjadřoval k otázce, kdy správní orgán manipuloval s již obstaranými (předloženými) podklady, které ze spisu vyjmul; jeho závěry tak nijak nedopadají na problematiku vedení spisového materiálu při vydávání mimořádných opatření, kdy odpůrce žádné řízení nevede.
134. Proces vydávání mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví má svou specifickou povahu odpovídající mimořádnému charakteru tohoto institutu a rozhodně k němu nelze přistupovat stejně jako k běžně vedenému správnímu řízení. V rámci standardních správních řízení (jakož i řízení o vydání opatření obecné povahy), se shromažďují různé dokumenty, s nimiž se mohou účastníci řízení či jeho adresáti v průběhu řízení seznámit a z nichž následně správní orgán vychází (řízení v takových případech pak probíhají často i velmi dlouhou dobu). Mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví jsou ovšem podle explicitního zákonného ustanovení vydávána bez takového řízení jako *de facto* první úkon správního orgánu ve věci; podle soudu proto není bezvýjimečně nutné trvat na tom, aby správní orgán (zde odpůrce) jednotlivé podklady pro vydání mimořádných opatření, které v odůvodnění mimořádného opatření náležitě identifikuje (srov. dále), také takto formalizovaným způsobem do správního spisu zakládal (i kdyby snad bylo možné takový postup označit za vadu, nejedná se o vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost mimořádného opatření). Zdejší soud ostatně již v rozsudku čj. 18 A 22/2020 - 140 uvedl, že tento požadavek ztrácí smysl v situaci, kdy se adresáti mimořádného opatření stejně nemají možnost před jeho vydáním s podklady jakkoli seznámit a důvody pro přijetí takového opatření (stejně jako případné odborné podklady, z nichž odpůrce vycházel) se dozvídají až z jeho odůvodnění; právě identifikace podkladů a dostupných informací v odůvodnění mimořádného opatření pak adresátům umožňuje, resp. by umožňovat měla si tyto skutečnosti následně ověřit a v tomto směru si od odpůrce příslušné podklady – pokud již nejsou veřejně dostupné – případně vyžádat. Na uvedeném nic nemění ani tvrzení návrhovatele c), že jeho žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, o poskytnutí spisového materiálu byla odpůrcem odmítnuta. Soud v nynějším řízení nemůže hodnotit správnost tohoto konkrétního postupu odpůrce, v obecné rovině však nevidí důvod, proč by se zákon č. 106/1999 Sb. neměl na poskytování podkladů pro vydávání mimořádných opatření vztahovat.
135. Soud se tedy v rámci třetího kroku algoritmu dále podrobně věnoval otázkám spojeným s odůvodňováním mimořádných opatření odpůrce, proti jejichž nedostatečnému odůvodnění ostatně návrhovatel a), stejně jako návrhovatelé c) a d), svými námitkami brojil rovněž. Soud úvodem předesílá, že i touto problematikou se na podkladě dřívějších mimořádných opatření odpůrce upravujících nošení ochranných prostředků dýchacích cest

zabýval ve shora citovaném rozsudku čj. 18 A 22/2020 - 140. Již v tomto rozsudku přitom soud identifikoval řadu dílčích nedostatků odůvodnění předmětných mimořádných opatření, konkrétně mimořádného opatření ze dne 12. 6. 2020, čj. MZDR 15757/2020-22/MIN/KAN; k jeho zrušení nepřistoupil, jak je z odůvodnění označeného rozsudku zjevné, jen s ohledem na nekonkrétnost námitek předložených navrhovatelem v uvedeném řízení (k tomu viz níže). V nynější věci soud aplikoval tatáž základní východiska, avšak při zohlednění konkrétních okolností věci, stejně jako jednotlivých námitek nynějších navrhovatelů, dospěl z níže vyložených důvodů k závěru, že odůvodnění mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020 nemůže z pohledu soudního přezkumu obstát a jeho nedostatky jsou tak důvodem pro jeho zrušení.

136. Soud v tomto ohledu nejprve připomíná význam řádného odůvodnění správních aktů z pohledu práva na spravedlivý proces a rovněž jako důležité pojistky proti zneužití moci – libovůli při rozhodování (*mutatis mutandis* náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08). Výkon veřejné správy by totiž měl být stavěn primárně na síle argumentů a nikoli na autoritě rozhodujícího orgánu. Základním účelem odůvodnění je proto vysvětlení skutkových a právních důvodů pro přijetí rozhodnutí (jiného správního aktu) tak, aby jeho adresáti věděli, proč správní orgán takto rozhodl, a aby se proti němu mohli bránit, případně i podáním návrhu k soudu. Aby se však mohl příslušný soud předmětným rozhodnutím (či jiným aktem) věcně zabývat, musí toto vyhovět základním požadavkům kladeným na jeho přezkoumatelnost (vzhledem k tomu by se otázkou přezkoumatelnosti mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020 musel soud – v případě, že by mu tyto nedostatky bránily v posouzení navrhovatelí uplatněných námitek – zabývat i bez výslovné námítky sám z úřední povinnosti).
137. Stejná východiska se nepochybně uplatní i v případě opatření obecné povahy, které podle § 173 odst. 1 správního řádu musí rovněž obsahovat odůvodnění. Vzhledem k § 174 odst. 1 správního řádu přitom odůvodnění opatření obecné povahy musí přiměřeným způsobem odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. Rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že „*i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.*“ (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS, obdobně rozsudek ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011 - 87, č. 2741/2013 Sb. NSS; zvýraznění doplněno).
138. Jestliže je přitom mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020 opatřením obecné povahy, jak soud dovodil výše, jako takové by zásadně mělo splňovat shora uvedená kritéria vycházející z úpravy ve správním řádu. Rovněž toto opatření tak musí obsahovat přezkoumatelné uvedení důvodů výroku, podkladů pro jeho vydání a úvah, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Na nezbytnosti odůvodnění mimořádného opatření přitom nic nemění skutečnost, že se podle § 94a odst. 2 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví v těchto případech nevede řízení; to totiž podle soudu neznamená vyloučení všech ustanovení správního řádu (i těch, která se přímo netýkají samotného postupu v řízení) a nezabývá tak správní orgán povinnosti svůj postup náležitě zdůvodnit (požadavky na řádné odůvodnění lze ostatně odvodit přinejmenším ze základních zásad činnosti správních orgánů, jak k tomuto závěru dospěl desátý senát zdejšího soudu v rozsudku čj. 10 A 35/2020 - 264, na nějž lze pro stručnost v tomto směru odkázat).

139. Navrhovatelé a), c) a d) ve svých podáních opakovaně namítali, že těmto nárokům odůvodnění předmětného mimořádného opatření nedostává. Podle nich z odůvodnění předmětného opatření není seznatelné, za jakým účelem k němu dochází, čeho jím má být dosaženo a na základě jakých dat a podkladů odpůrce dospěl k závěru o ohrožení obyvatelstva. Opatření je podle nich odůvodněno vágně, nijak nevysvětluje žádnou z přijatých výjimek a v případě „přitvrzování“ a vydávání nových a nových mimořádných opatření stále dochází k pouhému překopírování předchozích odůvodnění. Odůvodnění navazujících opatření ze dne 12. 10. 2020 a ze dne 19. 10. 2020 tak pouze konstatují rozšíření povinností, ale neobsahují důvody, proč byla tato rozšíření přijata. Argumenty odpůrce uvedené v odůvodnění napadeného mimořádného opatření nadto nejsou opřeny o konkrétní citace, pouze na konci odůvodnění se objevuje šest zdrojů s odkazem na zahraniční studie, nadto v cizím jazyce. Nutno říci, že tyto námitky jsou v převážné míře důvodné.
140. Soud předesílá, že samozřejmě nijak nezpochybňuje specifický charakter daného aktu (o němž neprobíhá žádné předchozí řízení) a také okolnosti, za nichž jsou tato mimořádná opatření vydávána. Podle soudu totiž potřebná operativnost přijímaných opatření a nutnost rychlé reakce na rizika epidemií jistě může do jisté míry omlouvat jejich stručnější odůvodnění. Neznačená to však a v demokratickém právním státě ani znamenat nemůže, že by odpůrce mohl mimořádných opatření ve smyslu § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, jež jsou v souladu s dříve uvedeným nepochybně způsobila zasahovat do základních práv a svobod adresátů, využívat zcela podle svého volného uvážení, aniž by důvody jejich přijetí a své úvahy alespoň stručně (avšak zcela konkrétně a přezkoumatelně) zdůvodnil a tyto důvody také přezkoumatelným způsobem opřel o příslušné podklady. Je potřeba zdůraznit, že vyloučení přípustnosti uplatnění připomínek či námitek dotčených osob před vlastním vydáním mimořádného opatření neznámá, že by odpůrce mohl na tvorbu odůvodnění rezignovat – i bez formálních úkonů v řízení musí odpůrce spolehlivě zjistit skutkový stav věci v souladu se zásadou materiální pravdy podle § 3 správního řádu a tato zjištění rovněž promítnout do odůvodnění mimořádného opatření. Absence připomínek a námitek spíše vede k tomu, že odpůrce musí sám věnovat dostatečnou pozornost všem okolnostem rozhodným pro naplnění zákonných kritérií pro vydání mimořádných opatření. Vzhledem k tomu, že takové mimořádné opatření je zpravidla určeno širokému okruhu adresátů, lze funkci jeho odůvodnění z pohledu vysvětlení důvodů určitého postupu vnímat také jako potřebný nástroj kontroly ze strany dotčené veřejnosti, jakož i soudu v případě soudního přezkumu. V tomto ohledu zdejší soud již v rozsudku čj. 10 A 35/2020 - 264 příhodně uvedl, že *„(p)ožadavek na odůvodnění je při vydávání takto významných omezení naprosto klíčový, protože veřejnost se musí z odůvodnění vydaného aktu, spíše než z tiskových zpráv, dovědět, proč správní orgán k tak závažnému omezení přistoupil, z jakých zjištění vycházel a z jakých zdrojů tato zjištění čerpal.“*
141. Odpůrce má přitom k vydávání mimořádných opatření nepochybně dostatečný aparát a, jak sám uvádí, rovněž servisní organizace – Státní zdravotní ústav a ÚZIS. Soud odborné zázemí odpůrce obecně respektuje a nijak nezpochybňuje, že odpůrce musí být při přijímání nezbytných opatření proti šíření nakažlivých nemocí ohrožujících lidské zdraví a životy obecně nadán širokou mírou uvážení, pokud jde o volbu přijímaných opatření a konkrétní způsoby jejich realizace. Široká míra uvážení správního orgánu ovšem na druhé straně klade také vyšší nároky na odůvodnění daného aktu tak, aby bylo možné zajistit řádnou kontrolu dodržování mezí takového uvážení a vyloučit jakékoliv prvky svévole. Prostor pro exekutivu nemůže být v tomto případě bezbřehý, a to zvláště, pokud je

opatření přijímáno podle neurčitého ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož ústavně konformní interpretaci soud provedl výše. Čím větší má totiž správní orgán prostor pro vlastní úvahy, tím více pozornosti by měl věnovat přesvědčivosti a adresnosti odůvodnění, aby bylo zřejmé, že jeho závěry jsou výsledkem věcného (kompetentního) posouzení a aby zbytečně nezavdával důvod k případným pochybnostem o podloženosti svých závěrů, skutečných motivech svého postupu či snad o vlivu politických zájmů.

142. Soud dále zdůrazňuje, že nároky na preciznost odůvodnění mimořádného opatření se samozřejmě zvyšují též s postupujícím časem od vypuknutí epidemie a déle trvajícím omezením základních práv, neboť s postupem času již „lze předpokládat vyšší informovanost ministerstva o brozících rizicích i o něco nižší potřebu rychlých reakcí...“ (opět již citovaný rozsudek zdejšího soudu čj. 10 A 35/2020 - 264). To ostatně zdejší soud konstatoval též v rozsudku čj. 18 A 22/2020 - 140, v němž se zabýval opatřením, které bylo vydáno s určitým zpožděním od vypuknutí epidemie až dne 12. 6. 2020. Soud je přitom toho názoru, že i při uvážení výjimečnosti epidemie koronaviru a s tím spojeného nedostatku vždy aktuálních a spolehlivých podkladů a informací (což však platí především pro počáteční týdny po vypuknutí epidemie), již s přibývajícím časem nelze nedostatky odůvodnění stále obhajovat náhlostí a mimořádností situace. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že zdejší soud byl ke kvalitě odůvodnění těchto mimořádných opatření kritický již ve vztahu k samotnému počátku epidemie. Desátý senát tak ve shora citovaném rozsudku poukázal na dílčí nedostatky odůvodnění mimořádných opatření odpůrce, týkajících se zákazu osobní přítomnosti žáků a studentů ve školách (jednalo se přitom o mimořádná opatření ze dne 10. 3. 2020 a 15. 4. 2020, tedy z období těsně po propuknutí epidemie koronaviru). Ještě kritičtější pak zdejší soud byl v rozsudku čj. 18 A 22/2020 - 140, v němž posuzoval mimořádné opatření ze dne 12. 6. 2020, byť předmětné mimořádné opatření z tohoto důvodu ještě nezrušil, neboť nedostatky odůvodnění v tehdy řešeném případě nebránily věcnému posouzení chybějících, popř. argumentačně sporých věcných námitek. V případě pozdějšího opatření obecné povahy přijatého v souvislosti s epidemií koronaviru v září 2020 (zde vydaného Hygienickou stanicí hlavního města Prahy) pak již zdejší soud postupoval přísněji a předmětné opatření pro nedostatky odůvodnění (jeho nepřezkoumatelnost) zrušil rozsudkem ze dne 20. 10. 2020, čj. 5 A 103/2020 - 50.
143. Pro nyní posuzovanou věc jsou významná především východiska popsaná v rozsudku čj. 18 A 22/2020 - 140, týkajícím se mimořádného opatření upravujícího rovněž nošení ochranných prostředků dýchacích cest, a to ve všech vnitřních prostorech a na venkovních hromadných akcích. V tomto rozsudku soud odpůrci vytkl, že se dostatečně nezabýval samou podstatou přijímaného opatření, tj. významem a účinností roušek z pohledu zabránění šíření infekce koronaviru či možnými zdravotními dopady jejich nošení. Za nedostatek odůvodnění přitom soud výslovně označil i skutečnost, že se odpůrce nevyjádřil k aktuálnímu vývoji epidemiologické situace, rychlosti šíření viru a také nijak neodůvodnil přijaté výjimky. Jak bylo naznačeno výše, tyto nedostatky ovšem s ohledem na nižší kvalitu návrhu a absenci dalších věcných námitek v tehdy posuzované věci nevedly ke zrušení předmětného mimořádného opatření, neboť soudu nebránily v posouzení námitek navrhovatele, který tyto otázky konkrétně nezpochybňoval.
144. Pokud jde o nyní přezkoumávané mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020, to řadu těchto soudem dříve vytknutých nedostatků vzdor poučení, jehož se odpůrce ve dříve vydaných rozhodnutích zdejšího soudu dostalo, znovu opakuje, resp. tyto nedostatky kumuluje

a dále prohlubuje. Odpůrce se již relativně obsáhle vyjádřil k významu a účinnosti nošení roušek, byť ani zde nehodnotil možná rizika zejména dlouhodobého nošení pokrývky úst a nosu (již v rozsudku čj. 18 A 22/2020 - 140 přitom soud vyjádřil přesvědčení, že by zdravotní dopady roušek odpůrce alespoň stručně hodnotit měl) a např. také nevysvětlil, z čeho dovozuje jím prezentovaný závěr, že nošení roušek zdvojnásobuje účinky ostatních protiepidemiologických opatření. V odůvodnění však zcela schází samotné důvody, na základě kterých je přijetí předmětného opatření v daném okamžiku – navíc v takovém rozsahu – nezbytné; stejně tak chybí jakékoliv zdůvodnění přijatých výjimek.

145. Odpůrce především nijak blíže nevysvětlil, proč bylo nutné k daným omezením v rozhodné době přistoupit, když svůj postup neopřel o vůbec žádné údaje týkající se aktuálního vývoje epidemie v České republice, jež by odůvodňovaly přijetí konkrétních omezení a jejich další zpřísnování. Jako důvod pro přijetí opatření byl uveden prakticky jen nástup dětí do škol a do předškolních zařízení, v souvislosti s čímž každoročně na podzim a v zimě dochází ke zvýšené incidenci respiračních nákaz – opatření tak podle odpůrce mělo představovat ochranu nastavených systémů a prevenci koinfekcí i superinfekcí, za účelem snížení jejich vlivu na zvýšenou morbiditu populace. Z tohoto zdůvodnění však lze dovodit vlastně jen to, že předmětné opatření má mít preventivní charakter, což lze vzhledem k rozsahu aktuálně stanovených omezení označit za nedostatečné až nepatřičné (s ohledem na dobu, kdy bylo mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020 vydáno, a vývoj epidemiologické situace k danému okamžiku). Podle soudu je zjevné, že přestože odpůrce ve svých procesních podáních opakovaně poukazuje na to, že při přijímání mimořádných opatření hodnotí aktuální stav šíření onemocnění COVID-19 na území České republiky, předmětné mimořádné opatření zde ve skutečnosti jen kopíruje odůvodnění předchozích mimořádných opatření, počínaje mimořádným opatřením ze dne 19. 8. 2020, resp. je obratem rušícím opatřením ze dne 24. 8. 2020, účinným od 1. 9. 2020 (srov. bod 62 tohoto rozsudku), aniž by odpůrce v odůvodnění jakkoli reagoval na další vývoj epidemie a zejména na důvody pro pokračující zpřísnění přijatých opatření..
146. Je potřeba zdůraznit, že mimořádná opatření ze srpna 2020 omezovala pohyb a pobyt bez roušek jen ve vybraných vnitřních prostorech budov a prostředcích veřejné dopravy. V průběhu času ovšem odpůrce přistupoval ke zpřísnování přijímaných opatření, a to postupně na všechny vnitřní prostory budov, vč. výuky na školách (napadené mimořádné opatření), na prostory zastávek a čekáren veřejné dopravy (mimořádné opatření ze dne 12. 10. 2020) a konečně v mimořádném opatření ze dne 19. 10. 2020 také na všechna motorová vozidla (ledaže se v něm nachází pouze osoby z jedné domácnosti) a především všechna venkovní veřejně přístupná místa v zastavěném 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 o členy domácnosti). Mimořádným opatřením ze dne 19. 10. 2020 tak ve srovnání s předchozími mimořádnými opatřeními (o těch ze srpna 2020 nemluvě) došlo k podstatnému rozšíření (zpřísnění) zákazu pohybu a pobytu všech osob bez ochranných prostředků dýchacích cest, a to nejen ve vnitřních prostorech budov a prostředcích veřejné dopravy, ale také v soukromých motorových vozidlech, na zastávkách veřejné dopravy a ve venkovních prostorech v zastavěném území obcí (byť s uvedenými podmínkami). Takto významný, v mnohém již relativně plošný zásah do autonomní sféry jednotlivců pak podle názoru soudu vyžaduje také tomu odpovídající odůvodnění, které ovšem v nynější věci na popsany vývoj přijatých omezení nijak nereaguje. Nutno podotknout, že v této souvislosti nezohledňuje ani možné negativní dopady dlouhodobého nošení roušek např. v pracovní době či během školní výuky (nehledě na vliv dlouhodobého nošení těžké roušky na její

vlastní účinnost). Odpůrce podle soudu přitom vůbec nevysvětluje, z jakých důvodů (na základě jakých aktuálních dat a podkladů) bylo nezbytné k takovému zpřísnění přistoupit, stejně tak se nevyjadřuje k významu později přijímaných opatření (zejména nošení roušek venku či po celou dobu vyučování ve školách) z pohledu rizika šíření epidemie. Jeho opakující se tvrzení o zohledňování aktuálního vývoje epidemie je tak ve svém důsledku nepodložené, respektive v odůvodnění mimořádného opatření nenachází žádný odraz.

147. Ve vztahu k venkovnímu nošení roušek pak soud nemohl ponechat v této souvislosti bez povšimnutí, že i v odůvodnění mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020 se odpůrce stále soustředil především na účinnost roušek v uzavřených prostorách (mj. zdůrazňoval rizikovost klimatizace a cirkulace vzduchu) a výslovně uzavřel, že: *„Vzhledem k uvedenému a další studiím i praktickým zkušenostem je z hlediska přenosu virových respiračních nákaz považováno za rizikovější vnitřní prostředí než venkovní, proto je potřeba zaměřit tímto směrem preventivní opatření ve smyslu plošně nařízené ochrany nosu a úst přednostně“* (zvýraznění doplněno). Odpůrce tak z hlediska rizika přenosu nákazy na jedné straně akcentoval rizikovost (především) uzavřených prostor, současně však, v zásadě v rozporu s právě uvedeným, zavedl předmětným mimořádným opatřením relativně plošnou povinnost nošení roušek ve venkovním prostoru v intravilánech obcí (za stanovených podmínek); v případě zastávek veřejné dopravy tak učinil opětovně. V rámci zdůvodnění tohoto zpřísnění přitom výše citované tvrzení zachycené v odůvodnění nijak nekorigoval, když za reprodukovány pasážemi dříve vydaných mimořádných opatření (viz dále) jen připojil větu o zavedení povinnosti nošení roušek i při pobytu v motorových vozidlech a na všech ostatních veřejně přístupných místech v zastavěném území obce, pokud není dodržen příslušný rozestup (shodným způsobem jen konstatoval zpřísnění v případě zastávek veřejné dopravy ve zrušeném mimořádném opatření ze dne 12. 10. 2020). V tomto ohledu tak odůvodnění mimořádného opatření působí nejen nedostatečně, ale rovněž nepřesvědčivě a vnitřně rozporně.
148. Tato vada je podle soudu zřejmým důsledkem toho, že odpůrce totožné odůvodnění užíval (aniž by měnil v něm uvedené údaje) při přijímání jednotlivých mimořádných opatření řešících ochranné prostředky dýchacích cest po dobu dvou měsíců (od 19. 8. 2020) čistě paušálně. Jakkoli přitom nemusí být užívání určitého „vzorového“ odůvodnění samo o sobě nutně na škodu věci, je vždy nutné je přizpůsobit konkrétní situaci a konkrétnímu přijímanému opatření. V opačném případě totiž není seznatelné, proč odpůrce na základě v čase (vzdor relativně překotnému vývoji epidemiologické situace) nezměněných a nutno podotknout dosti vágních důvodů (spojených s nástupem dětí do škol; v mezidobí již uzavřených) přistupoval k jednotlivým změnám, resp. zpřísněním mimořádných opatření. Takové zdůvodnění potom těžko může plnit legitimizační funkci směrem k veřejnosti. Předmětný postup také ve svém důsledku zpochybňuje tezi odpůrce o dynamickém vývoji epidemie koronaviru a dostupnosti poznatků o něm, neboť toto paušální odůvodnění se v podstatě po celé dva měsíce nijak nezměnilo; dokonce ani poté, co byl v mezidobí vládou vyhlášen nouzový stav.
149. Ani výjimečnost celé situace přitom nemůže být automaticky omluvou odpůrce pro „ulehčení si práce“ s odůvodňováním mimořádných opatření: i v době nouzového stavu je nepochybně žádoucí trvat na dodržování určitých základních standardů kladených na postup veřejné správy a na přijímání správních aktů, mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví nevyjímaje. To přitom nutně nezpochybňuje odpůrcem odkazovanou tezi Ústavního soudu o tom, že *„příliš striktní hodnocení formálních*

náležitostí by zcela pomíjelo vážnost a mimořádnost situace“ (usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 29), stejně jako poznámku zdejšího soudu, že „je srozuměno se skutečností, že aktuální situace panující v České republice se naprosto vymyká normálu a nechce jakkoli zlehčovat hrozby, které z nastalé zdravotní pandemie plynou pro stát a jeho obyvatele“ (rozsudek ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020 - 111, bod 125), k nimž se již nyní rozhodující senát ostatně přihlásil ve svém předchozím rozsudku čj. 18 A 22/2020 - 140. Je však nutné zdůraznit, že tyto poznámky byly vztahovány primárně k počátku vypuknutí epidemie, tedy k době, kdy epidemie koronaviru byla zcela novou a bezprecedentní situací; navíc se nijak přímo nevztahovaly k nárokům na odůvodnění mimořádných opatření. Soud zde podotýká, že nyní se nacházíme již téměř tři čtvrtě roku od vypuknutí epidemie (nebo minimálně hrozby epidemie) v České republice v březnu 2020, a přestože lze zřejmě opět hovořit o vážné až mimořádné situaci, odpůrce by již měl být schopen dostát požadavkům na přezkoumatelnost odůvodnění jím vydávaných mimořádných opatření daleko lépe než na jaře. Je také třeba připomenout, že podle § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví platí, že mimořádná opatření podle odstavce prvního (tj. i mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020) lze vydávat jen v *nezbytném rozsahu*; i zákonodárce tedy výslovně apeloval na přiměřenost zvolených řešení.

150. Soud si je přitom vědom judikatury Nejvyššího správního soudu a také Ústavního soudu, která (zpravidla však na podkladě přezkumu územně plánovací dokumentace) obecně varuje před přehnanými požadavky stran detailnosti a rozsahu odůvodnění opatření obecné povahy, u něhož mohou hrát roli i jiné (např. politické) otázky (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11); v případě mimořádných opatření odpůrce mají ovšem tato východiska jen omezený dopad. Mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví jsou totiž vydávána v rámci výkonu státní správy, v níž nemohou hrát jiné než zákonné důvody a požadavky žádnou roli. Jak přitom soud popsal výše, v předchozích měsících na nedostatky odůvodnění mimořádných opatření opakovaně upozorňoval, a to mj. i přímo ve vztahu k mimořádným opatřením týkajícím se povinnosti nošení roušek. Benevolentnější přístup proto již podle soudu není namístě, zvláště v situaci, kdy na rozdíl od dřívějšího rozsudku čj. 18 A 22/2020 - 140, nyní navrhovatelé předkládají konkrétnější argumenty a podklady zpochybňující (relativně plošnou) povinnost nošení roušek, resp. upozorňující na jejich zdravotní rizika, ať již obecně, nebo jen ve vztahu k žákům a studentům ve školách. Tyto argumenty přitom nelze označit za *a priori* irelevantní, zcela mimoběžné a pro účely nyní posuzované věci nijak rozhodné. 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 dokazování, k čemuž soudní řízení správní, jakožto řízení primárně přezkumné, neslouží (obecně viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, čj. 5 Afs 89/2013 - 29, nebo ze dne 15. 3. 2016, čj. 2 As 301/2015 - 37).

151. Z tohoto pohledu by tak důvody a argumenty v odůvodnění mimořádného opatření uvedené měly být také podloženy přímo v odůvodnění specifikovanými podklady (jako např. údaji národních orgánů, vč. stanovisek expertních komisí, zprávami mezinárodních

institucí, či odbornými studii), aby se s nimi jeho adresáti mohli řádně seznámit (viz výše), aby byl postup odpůrce maximálně transparentní a aby mohl být v případě soudního sporu účinně přezkoumán. 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), pročez musel odpůrcem odkazované studie (resp. správné znění těchto odkazů) dále problematicky dohledávat, a to ne vždy úspěšně.

152. Soud zároveň doplňuje, že jakékoliv dodatečné zdůvodňování a předkládání podkladů ze strany odpůrce až v řízení před soudem výše uvedené vady zhojit nemůže (obecně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003 - 58, ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 - 71 a také ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 Afs 1/2010 - 53). I s přihlédnutím k tomu, že odpůrce měl k vydání mimořádného opatření dostatek času a nebyl při zpracování odůvodnění pod takovým časovým tlakem, má soud za to, že tyto skutečnosti by měly být uvedeny již v samotném odůvodnění a nikoli dovozovány až v řízení před soudem, u něhož lze „dohnat“ skutečně jen dílčí nedostatky. Samozřejmě platí, že odpůrce svá opatření nevydává a neodůvodňuje primárně pro účely řízení před správními soudy, ale především pro širokou veřejnost. Měl by proto postupovat v rámci možností srozumitelně, přiléhavě a přesvědčivě. Dodatečné předkládání podkladů je však nadto problematické též z toho důvodu, že soud není schopen zpětně účinně ověřit, že odpůrce skutečně vycházel právě z těch podkladů, o nichž tak v soudním přezkumu tvrdí, a to zvláště, pokud samotné odůvodnění mimořádného opatření zjevně vychází ze situace dva měsíce staré (tedy ze srpna 2020).

153. Mimořádnému opatření ze dne 19. 10. 2020 je dále nutné návazně na výše vytčené vady vytknout též absenci jakéhokoliv zdůvodnění jednotlivých výjimek uvedených v jeho bodě I. 2. písm. a) – z). Soud rozumí tomu, že v době krizové epidemiologické situace nelze po odpůrci rozumně požadovat detailní odůvodňování každé dílčí výjimky. Úvahy týkající se důvodů pro jejich přijetí by ovšem – i s ohledem na jeho zmiňovanou legitimizační funkci – v odůvodnění alespoň rámcově zaznít měly, aby si o nich jeho adresáti již z odůvodnění mohli učinit obrázek a snáze tak pochopili, proč má určitá skupina osob či činností stanovenou výjimku (a jiná nikoli). Jinými slovy, z odůvodnění by mělo být zřejmé, že výčet výjimek není stanovován arbitrárně, ale je výsledkem racionálního myšlenkového pochodu odpůrce, opřeného o závažné důvody. To platí zvláště v případě takových výjimek, u nichž není tento důvod na první pohled zcela zjevný (na rozdíl například od výjimek při konzumaci pokrmů a nápojů).

154. V tomto směru přitom zejména navrhovatel c), zde také jako otec dvou žáků, poukazoval konkrétně na to, že odpůrce neodůvodnil, proč v jedné budově školy žáci 1. – 5. třídy mají výjimku z nošení roušek, přičemž žáci 6. – 9. tříd tuto povinnost mají. Stejně tak považoval za nelogické, proč při normální výuce, kdy děti sedí v lavicích a nejsou spolu v kontaktu, je rouška povinná, při tělocviku, kde dochází ke kontaktu dětí a předpokladu mnohem vyššího šíření kapének vlivem pohybu a fyzické zátěže, roušky být nemusí; zmínil také, že zatímco v internátech a domovech mládeže nejsou roušky povinné, ve vedlejších budovách škol tomu tak není. Navrhovateli je třeba dát zapravdu, že na tyto otázky odůvodnění mimořádného opatření odpověď neposkytuje, a to přestože důvod těchto výjimek nelze označit za *prima facie* zjevný. Soud tak, stejně jako adresáti tohoto opatření, může důvody jen domýšlet, přestože právě v případě tělocviku lze vzhledem k fyzické zátěži výjimku pod bodem 2. písm. d) pochopit; na druhou stranu však v této souvislosti nelze nezmínit, že tatáž výjimka dopadá také na hodiny zpěvu, u něhož jistě hrozí nebezpečí šíření kapének viru více než při běžné hodině (a na rozdíl od tělocviku probíhá zásadně uvnitř budovy školy). Taková výjimka, pokud není blíže zdůvodněna a rozvedena, tak současně vrhá pochybnosti i na nošení roušek v ostatních běžných hodinách školní výuky, pokud by ta nyní standardně probíhala.
155. Soud pak nepřehlédl, že výjimka pro žáky prvního stupně byla nejspíše ovlivněna doporučeními WHO, na něž v jednom ze svých vyjádření soudu odpůrce poukázal, a podle nichž mohou děti starší 12 let nosit roušky jako dospělí, zatímco děti ve věku 6 - 11 jen za určitých okolností (*Coronavirus disease (COVID-19): Children and masks*. Dostupné z: <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/q-a-children-and-masks-related-to-covid-19>). K této argumentaci je potřeba říci, že jednak měla být uvedena přímo v odůvodnění mimořádného opatření (viz výše), nadto pak nevysvětluje, proč se tato výjimka vztahuje rovněž na pedagogické pracovníky na prvním stupni. K tomu lze již jen nad rámec dodat, že dodatečná argumentace určitými studiemi je problematická též z toho důvodu, že selektivně vybírá jen určitá (hodící se) doporučení, přičemž v jiných případech odpůrce táž doporučení nereflektuje [v tomtéž textu WHO se tak např. hovoří o tom, že děti do 5 let věku by vůbec neměly nosit roušky, zatímco podle bodu I. 2 písm. a) mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020 jsou z této povinnosti bez odůvodnění vyjmuty jen děti do 2 let].
156. Ze všech uvedených důvodů tedy soud shrnuje a uzavírá, že mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020 (vzdor opakovaným výhradám adresovaným zdejším soudem odpůrci v dřívějších rozhodnutích) postrádá konkrétní, srozumitelné a podložené úvahy, na základě nichž by soud mohl účinně a odpovědně přezkoumat, zda je skutečně z pohledu dosažení deklarovaného cíle (v podobě zploštění křivky) a předpokládaného smyslu (účinnosti) roušek nezbytné trvat na povinném nošení ochranných prostředků dýchacích cest v aktuálně stanoveném rozsahu. Mimořádné opatření především zcela postrádá uvedení důvodů, pro které odpůrce zpřísnil dříve zavedená opatření a přistoupil ke stanovení povinnosti nošení roušek i ve venkovních prostorech. Odpůrce v mimořádném opatření ze dne 19. 10. 2020 jen reprodukuje a přebírá odůvodnění předchozích mimořádných opatření ukládajících povinnost použití roušek ve vnitřním prostoru; nepoukazuje na žádné podklady, na základě nichž nařídil používání ochranných prostředků dýchacích cest ve významně větším rozsahu a v parametricky odlišném prostředí. Odůvodnění předmětného mimořádného opatření postrádá identifikaci jakýchkoli konkrétních podkladů ve vztahu k aktuálnímu vývoji epidemiologické situace, které odpůrce při jeho vydání zohlednil, stejně jako konkrétnější úvahy o přínosu roušek ve všech těchto oblastech. Odůvodnění

konečně neobsahuje ani úvahy o tom, proč právě ty (a ne jiné) v opatření kasuisticky uvedené výjimky představují situace, v nichž na dodržování předmětné povinnosti není nutno trvat. Jakkoli přitom soud obecně nemá důvod pochybovat o tom, že odpůrce byl ve svém konání veden toliko legitimními úmysly, popsané vady nejsou nedostatky ryze akademickými – brání totiž soudu náležitě posoudit jednotlivé námitky, zpochybňující proporcionalitu zvoleného řešení a jeho rozsahu (těmito otázkami by se soud standardně zabýval v rámci čtvrtého a především pátého kroku algoritmu).

157. Soud přitom považuje za nezbytné zdůraznit, že nijak nezlehčuje hrozby spojené se šířením nemoci COVID-19 a v žádném případě netvrdí, že přijatá opatření (zde v podobě nošení roušek) ve skutečnosti podle jeho přesvědčení nejsou potřebná či přiměřená obecně nepochybně legitimnímu cíli spočívajícímu v boji se šířením nakažlivé nemoci. Takto výše předestřené závěry soudu rozhodně vykládat nelze, neboť soud v této fázi přezkumu potřebnost či přiměřenost odpůrcem přijímaných opatření nijak neposuzoval, jelikož mu v tom bránilo právě nedostatečné a v popsaných aspektech nijak nepodložené odůvodnění přezkoumávaného mimořádného opatření. Soud je z výše vyložených důvodů přesvědčen, že odpůrce by měl – zvláště pak s přibývajícím dobou od vypuknutí epidemie – i přes výjimečnost situace postupovat maximálně důsledně a transparentně a svá opatření, jež se dotýkají prakticky všech obyvatel České republiky, náležitě a přesvědčivě odůvodnit, a soudu tak zprostředkovaně poskytnout odpovídající skutkovou oporu pro jeho případný věcný přezkum.
158. Soudu tak nezbylo, než i při vědomí zásady zdrženlivosti mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020 pro nepřezkoumatelnost zrušit. Soud je přesvědčen, že výjimečnost dané situace nemůže být nadále, s takovým časovým odstupem od vypuknutí epidemie, důvodem přezíravého postupu soudu k nedostatkům a pochybením, na která již soud odpůrce dříve opakovaně upozornil.

VI. Shrnutí a závěr

159. Soud tedy závěrem rekapituluje, že z důvodu zrušení původně napadeného mimořádného opatření a připuštění navrhovateli požadovaných změn návrhů přezkoumával v tomto řízení mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020.
160. Z pohledu věcného posouzení napadeného mimořádného opatření postupoval soud přesně v duchu ustáleného algoritmu složeného z pěti kroků, podrobně se vyjádřil k pravomoci a působnosti odpůrce mimořádné opatření vydat, stejně jako k navrhovateli vzneseným námitkám zpochybňujícím vydání mimořádného opatření zákonem stanoveným postupem (včetně problematiky vedení správního spisu a náležitostí odůvodnění). Právě námitky brojící proti nedostatkům odůvodnění mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020 shledal soud opodstatněnými; tyto nedostatky činily předmětné opatření nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
161. S ohledem na tyto závěry, jakož i vše shora uvedené, proto soud výrokem II. rozsudku mimořádné opatření ze dne 19. 10. 2020 v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. **zrušil**, a to v části jeho bodu I., upravujícího jednak vlastní omezení pohybu a pobytu (bod I. 1) a příslušné výjimky (bod I. 2). Pokud jde o ostatní body předmětného opatření, soud z důvodu zajištění právní jistoty ponechal v platnosti výrok II. (a z povahy věci i výrok III.) mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020, kterým bylo pouze zrušeno předchozí mimořádné opatření ze dne 12. 10. 2020, když tento výrok je na zrušeném bodu I. zcela nezávislý a navrhovatelé ostatně proti němu svými námitkami vůbec nebrojili.

162. Pokud jde o okamžik zrušení předmětného mimořádného opatření (jeho rozhodné části), pak podle citovaného § 101d s. ř. s. platí, že soud opatření obecné povahy zruší dnem, který v rozsudku určí. Při úvahách, k jakému okamžiku mimořádné opatření zrušit, přitom soud přihlédl k tomu, že odpůrci by měl být za účelem účinné ochrany před šířením nákazy koronaviru poskytnut rozumný časový prostor, aby, shledá-li pro to dostatek důvodů, obdobné opatření opětovně přijal a zohlednil v něm všechny výše uvedené výtky zdejšího soudu. Z tohoto důvodu soud okamžik zrušení předmětného mimořádného opatření posunul až na den 21. 11. 2020, od 0:00 hod. K uvedenému datu tedy pozbyde bod I. mimořádného opatření ze dne 19. 10. 2020 platnosti a účinnosti, přičemž při stanovení tohoto data soud rovněž zohlednil dobu prodloužení nouzového stavu do 20. 11. 2020 (viz usnesení vlády ze dne 30. 10. 2020, č. 1108); povinnost nošení roušek tak nezanikne před jeho skončením.

VII. Náklady řízení

163. Výrok III. o náhradě nákladů v řízení o návrzích navrhovatelů c) a d) na zrušení původně napadeného mimořádného opatření se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., dle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

164. Výroky IV. – VII. jsou potom odůvodněny § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem proti účastníkovi, který úspěch neměl. V řízení úspěšní navrhovatelé tak mají právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložili, a proto jim soud právo na náhradu nákladů řízení přiznal. Konkrétní výše náhrady nákladů řízení je potom odůvodněna následovně:

165. Navrhovatel a) byl v řízení zastoupen advokátem. Náklady řízení u něj představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, dále pak odměna za 4 úkony právní služby [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení a písemné podání k věci samé – návrh, doplnění návrhu ze dne 30. 9. 2020 a 20. 10. 2020] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 12 400 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za čtyři úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky), tj. 13 600 Kč. Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto s ohledem na § 57 odst. 2 s. ř. s. se náhrada zvyšuje o částku odpovídající této dani – o 21 % z částky 13 600 Kč, tj. o 2 856 Kč; celkem pak náklady řízení činí 21 456 Kč.

166. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka b) nebyla v řízení zastoupena advokátem, ale jen svou matkou jako zákonnou zástupkyní, náklady řízení v jejím případě spočívají toliko v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč za podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (nikoli již soudního poplatku ve výši 1 000 Kč za návrh na nařízení předběžného opatření, s nímž nebyla navrhovatelka úspěšná).

167. Vzhledem k tomu, že navrhovatel c) nebyl v řízení zastoupen advokátem, náklady řízení v jeho případě spočívají toliko v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč za podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

168. Konečně v případě navrhovatele d) náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč (nikoli soudního poplatku ve výši 1 000 Kč za návrh na nařízení předběžného opatření, s nímž nebyl navrhovatel úspěšný), odměně za 4 úkony právní služby [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj.

převzetí zastoupení a písemné podání k věci samé – návrh, doplnění návrhu ze dne 20. 10. 2020 a 23. 10. 2020] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 12 400 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za čtyři úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Právní zástupkyně navrhovatele nedoložila, že by byla plátcem DPH, a proto se částka o tuto daň dále nezvyšuje. Odpůrce je tedy povinen zaplatit navrhovateli celkem 18 600 Kč, a to k rukám zástupkyně navrhovatele Mgr. Zuzany Candiglioty.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 13. listopadu 2020

Mgr. Aleš Sabol
předseda senátu