



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

navrhovatelky: **L. L.**
bytem F. K.
zastoupená advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 00 Praha 2

o návrhu ze dne 20. 8. 2020 na zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. 8. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-28/MIN/KAN, ve znění pozdějších změn návrhů,

takto:

- I. Návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. 8. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-28/MIN/KAN **se odmítá.**
- II. Návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 24. 8. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-31/MIN/KAN **se odmítá.**
- III. Návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 9. 9. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-33/MIN/KAN **se odmítá.**

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

- IV. Návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 9. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-35/MIN/KAN **se odmítá.**
- V. Návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 12. 10. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-36/MIN/KAN **se odmítá.**
- VI. Návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. 10. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN **se odmítá.**
- VII. Návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 16. 11. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-39/MIN/KAN **se odmítá.**
- VIII. Návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. 11. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-40/MIN/KAN **se odmítá.**
- IX. Návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 11. 2020 č. j. MZDR 15757/2020- 41/MIN/KAN **se odmítá.**
- X. Návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30. 11. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-42/MIN/KAN **se odmítá.**
- XI. Návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN **se zamítá.**

Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Navrhovatelka se návrhem ze dne 20. 8. 2020 domáhala zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví (dále také „OOP“) ze dne 19. 8. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-28/MIN/KAN.
2. Ministerstvo zdravotnictví (dále také odpůrce) dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „ZOVZ“) nařídilo postupem dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 ZOVZ k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 mimořádné opatření, v němž pod bodem 1. všem osobám, s výjimkami osob uvedených pod bodem 2. pod písm. a) až x) s účinností ode dne 1. 9. 2020 do odvolání tohoto mimořádného opatření zakázalo 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: a) ve vnitřních prostorech staveb: které jsou místnostmi, kde se prodávají nebo poskytují zboží nebo služby, a s nimi související prostory (např. chodby v nákupních centrech), určených pro přítomnost zákazníků, a to v době, kdy slouží pro tento účel; které jsou místnostmi, ve kterých vykonávají svoji činnost orgány veřejné moci a správní orgány, určené pro kontakt s

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

veřejností a v době, kdy slouží pro tento účel; které jsou společnými prostory v budovách škol a školských zařízení podle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a v budovách vysokých škol podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů; které jsou zdravotnickým zařízením (prostory určené pro poskytování zdravotních služeb); které jsou zařízením sociálních služeb, kterými jsou týdenní stacionáře, domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory a domovy se zvláštním režimem, a zařízením poskytujícím odlehčovací sociální služby v pobytové formě; které jsou volebními místnostmi podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podle zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a podle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a to v době, kdy slouží pro tento účel; b) v prostředcích veřejné dopravy a v autobusech i v rámci jiné než veřejné dopravy.

II. Návrh

3. Navrhovatelka se domáhala zrušení OOP ze dne 19. 8. 2020 ve znění pozdějších návrhů z následujících důvodů.
4. Předně uvedla, že jí svědčí aktivní legitimace k podání návrhu. Ta spočívá v závažném zásahu do práv navrhovatelky na svobodu pohybu, jakož i práva na zdraví a práva na ochranu soukromého a rodinného života. Jí a jejím blízkým je uložena povinnost zakrýt si obličej bez toho, aby ji stát vybavil patřičným prostředkem (např. zdravotní rouškou či respirátorem). Žalobkyně je tak povinna si takový ochranný prostředek pořídit na vlastní značné náklady (pro ni samotnou i pro její děti). Vedle toho je žalobkyně dotčena již tím, že také další osoby, se kterými se setkává, musejí mít zakrytý obličej. Žalobkyně tak nevidí obličej osoby, se kterou se potkává. Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku přitom rozhodl dne 1. července 2014 ve svém velkém sedmnáctičlenném senátu v případě *S. A. S. proti Francii* (stížnost č. 43835/11), že zakrývání obličeje šátkem, je něco, co porušuje „*respekt pro minimální soubor hodnot otevřené demokratické společnosti*“. Nošení roušek a zakrývání obličeje má rovněž zdravotní dopady.
5. Po vymezení své aktivní legitimace navrhovatelka své návrhové námitky uplatnila v následujících návrhových bodech.
6. A) Nedostatek pravomoci odpůrce k vydání OOP dle § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ
7. Navrhovatelka zpochybnila pravomoc odpůrce k vydání OOP dle zákona o ochraně veřejného zdraví a postup odpůrce považovala za rozporný s ústavním pořádkem, kdy povinnosti lze uložit toliko na základě a v mezích zákona při zachování základních práv a svob. V judikatuře 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 (viz zmíněné čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny). Výhrada zákona nevylučuje, aby zákonem provedené vymezení práva bylo dále upraveno podzákonným právním předpisem vydaným podle čl. 78 Ústavy (nařízení) 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, jak bylo výslovně konstatováno např. v nálezu Ústavního soudu ze dne

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15. Dle nálezu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, zákonodárce nemůže delegovat na moc výkonnou uložení primárních povinností, naopak podzákonná úprava musí ctít účel a smysl zákonem definovaných povinností. Tento názor podporují rovněž nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95 a ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12, v nichž Ústavní soud zrušil zákonné zmocnění, které zmocňovalo vládu k regulaci oblastí vyhrazených toliko zákonu ve smyslu čl. 31 Listiny, respektive zmocnění, které v rozporu s čl. 39 Listiny delegovalo vymezení skutkové podstaty trestného činu na nařízení vlády. V obou těchto nálezech Ústavní soud zdůraznil, že nelze připustit, aby se sféra ochrany základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, která k tomu není oprávněna. Zmínit lze dále také nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14, z nějž 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. Z hlediska interpretačního pak navrhovatelka poukázala na rozhodnutí rakouského ústavního soudu V 363/2020.

8. Navrhovatelka tvrdí, že ustanovení ZOVZ vůbec nezakládá pravomoc vydat opatření, které je touto žalobou napadáno. Poukazuje na sankci za porušení povinnosti uložené podle § 68 odst. 1 ZOVZ na základě § 80, odst. 1, písm. g) ZOVZ a již z tohoto důvodu musí být meze pro uložení dané povinnosti zákonodárcem vymezeny jednoznačným způsobem a meze zákona vykládat jedinečně restriktivním, nikoli rozšiřujícím způsobem.
9. B) Nedostatek funkční příslušnosti - opatření nebylo vydáno hlavním hygienikem ČR.
10. Navrhovatelka tvrdí, že dle § 80 odst. 8 ZOVZ platí, že „*V Ministerstvu zdravotnictví se zřizuje služební místo hlavního hygienika České republiky, který má postavení náměstka pro řízení sekce podle zákona o státní službě; ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví vystupuje hlavní hygienik České republiky jako orgán Ministerstva zdravotnictví.*“ Z uvedeného dovozuje, že pokud mají být vydávána opatření obecné povahy podle ZOVZ, je k tomu ministerstvo zdravotnictví oprávněno výhradně prostřednictvím příslušného orgánu – hlavního hygienika. Pokud předmětné opatření vydalo ministerstvo zdravotnictví prostřednictvím ministra zdravotnictví, nebylo opatření vydáno prostřednictvím příslušného orgánu.
11. C) Nedostatečné odůvodnění napadeného opatření.
12. Podle žalobkyně je požadavek na odůvodnění opatření obecné povahy možné dovodit již ze základních zásad správního řádu. Tento požadavek však vyplývá také z výslovného textu ustanovení § 173 správního řádu a u OOP není z hlediska ust. § 94a odst. 2 věty druhé ZOVZ důvodu tento požadavek na odůvodnění OOP vyloučit. Dle navrhovatelky je třeba (i s ohledem na závažnost dopadů opatření, které je podle ZOVZ možné vydat) trvat na tom, aby opatření obecné povahy vydané podle ZOVZ bylo náležitým způsobem odůvodněno. Tomu ostatně odpovídá také praxe orgánů ochrany veřejného zdraví, které svá opatření adekvátním způsobem odůvodňují. I dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 178/15, ze dne 8. 11. 2018 *ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy.*“ Ve vztahu k předmětnému opatření, je nutno vyžadovat, aby závěry v odůvodnění byly opřeny o adekvátní podklady ze správního spisu (jež budou v opatření citovány a specifikovány), ze kterých bude dovoditelné, jakými úvahami se správní orgán řídil při posouzení, zda je na místě opatření obecné povahy vydat a v jakém rozsahu. 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 a kdy tedy dané opatření přestane být účelné. Toto ale z odůvodnění seznatelné není. Požadavek na odůvodnění opatření odpůrce je v přímé souvislosti s tím, zda je dané opatření přiměřené. Bez patřičného odůvodnění není možné zjistit, zda skutečně bylo potřeba jakkoli omezit práva žalobkyně takovým způsobem, že to dokonce zasahuje do řady jejích práv.

13. Navrhovatelka uvedla, že v ČR běžně dochází např. k aplikaci § 69 odst. 1 písm. b) při epidemiích tak, že orgány ochrany veřejného zdraví rozhodnout s cílem omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy o uzavření školy, ve které je prokázáno překročení epidemiologického prahu. Jako příklad uvedla uzavření 3 z celkem 18 škol ve správě města Frýdku-Místku nebo opatření ze dne 9. 8. 2017, které vydala Krajská hygienická stanice Olomouckého kraje a kterým byl ve vztahu k VN Plumlov vydán dočasný zákaz používání vody ke koupání. Dané opatření jednoznačně a přezkoumatelným způsobem specifikuje, na základě čeho dospěla KHS k závěru, že v daném místě je voda znečištěna v míře, která ohrožuje veřejné zdraví. V konfrontaci s uvedeným navrhovatelka uvedla, že napadené opatření obsahuje jen zcela vágní odůvodnění, které nespecifikuje, proč je možné aktuální situaci označit za epidemii.
14. D) Opatření není přiměřené sledovanému cíli
15. Navrhovatelka poukazuje také na to, že opatření není vůbec přiměřené sledovanému cíli, kterým by měla být ochrana před nemocí. Opatření je dle ní zmatečné, nekoncepční a nekonzistentní. Navrhovatelka poukázala na vyjádření přední české specialistky na léčbu plicních onemocnění, předsedkyně České pneumologické a ftizeologické společnosti a přednostky Pneumologické kliniky Thomayerovy nemocnice v Praze, která do médií uvedla, že jde o velmi tvrdé preventivní opatření, nikoli důvodný racionální krok. Otázku proporcionality postupu odpůrce není podle navrhovatelky možné posuzovat izolovaně. Je zapotřebí se podívat také na to, jakým způsobem orgány státu již v minulosti reagovaly a reagují na epidemiologickou situaci. Poukázala na situaci pandemie viru H1N1 v roce 2009-2010, což je stejný subtyp viru, jako byla tzv. španělská chřipka, na kterou před sto lety zemřelo 20 až 50 milionů lidí (informace vyplývají z Pandemického plánu ČR), kdy. Vyhlášení WHO ve vztahu k viru H1N1, ponechalo hlavního hygienika klidným, i když viru již podlehl 11 osob. O přístupu hlavního hygienika svědčí dle navrhovatelky rozhovor na ČRo 6 ze dne 10. února 2010, který v návrhu celý citovala. V té situaci nebyl vyhlášen nouzový stav.
16. Navrhovatelka s odkazem na základní atributy právního státu, k nimž patří přiměřenost práva, tvrdí, že opatření, která jsou přijata v rámci napadeného opatření obecné povahy, sledují snad legitimní cíl, ale není dáno ani kritérium potřebnosti. Navrhovatelka je přesvědčena o tom, že pokud by potřebnost vyplynula z doporučení odborníků a vláda resp. ministerstvo by občanům situaci vysvětlili, občané by následovali rozumné doporučení, které by dostali. Pokud je totiž možné řešit situaci doporučením, není na místě vydávat zákazy a příkazy.
17. Navrhovatelka uvedla, že závazný Pandemický plán České republiky konstatuje, že v případě sezónní epidemie běžné chřipky onemocní 5 až 10 % obyvatelstva (v podmínkách ČR tedy zhruba pět set tisíc až jeden milion obyvatel). Z toho jich každoročně 1.500-2.000 v souvislosti s chřipkou zemře. Pokud by postup odpůrce při vydání předmětného opatření byl hodnocen jako přiměřený, pak nutně má stát možnost stejná opatření přijmout každý

rok, když dojde k epidemii chřipky (ovšem kromě chřipky jsou i jiné nemoci - tuberkulóza, spalničky a řadu dalších nemocí). Není možné přijmout omezující opatření bez toho, aby bylo jasné, co jimi je přesně sledováno a kdy tedy potřeba daných omezujících opatření pozbyde potřeby.

18. Navrhovatelka shrnula, že počty a průběh COVID-19 u pacientů v ČR „*nejsou důvodem považovat onemocnění za více "závažné" než jiná infekční onemocnění, která mohou mít těžký nebo smrtelný průběh, na některé nemoci se umírá a nadále i bude a že úmrtí na COVID-19 „COVID-19 je nutno vnímat jako další infekční onemocnění, na jehož přítomnost si musíme v našich životech zvyknout a adaptovat ...“*- 19. Žalobkyně je přesvědčena, že pokud v případě jiných infekčních onemocnění, se kterými se naše společnost potýkala, potýká a nadále bude potýkat, nebyly dosud důvody pro zavedení podobných opatření, jako je to nyní zavedené odpůrcem (včetně tzv. prasečí chřipky H1N1, SARS, MERS, tuberkulózy, černého kašle a dalších nemocí), není možné bez podrobného a velmi pečlivě odůvodněného vysvětlení opatření odpůrce aprobovat. To, že se k podobným opatřením přistoupilo v zahraničí, nepředstavuje odpovídající odůvodnění.
- 20. Ve vztahu ke své osobě navrhovatelka v průběhu řízení namítla, že opatření nařízená mimořádným opatřením má pro ni negativní dopady na zdraví, což v průběhu řízení dokládala lékařskou zprávou, jak je uvedeno dále v souvislosti s jejím podáním ze dne 16. 9. 2020.
- 21. Z uvedených důvodů navrhovatelka navrhla, aby soud napadené OOP zrušil.

III. Další podání navrhovatelky a procesní rozhodnutí městského soudu

22. Dne 25. 8. 2020 podala navrhovatelka v pořadí první návrh, aby soud připustil změnu návrhu na zahájení řízení a namísto napadeného OOP (opatření 1) zrušil následující (nově vydané) opatření obecné povahy, tj. mimořádné opatření odpůrce ze dne 24. 8. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-31/MIN/KAN (opatření 2). Podle navrhovatelky se jedná o obsahově totožné opatření obecné povahy. Navrhovatelka setrvala na své argumentaci a odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, sp. zn. 6 As 88/2020. Než byla věc soudem projednána, bylo odpůrcem vydáno nové mimořádné opatření a podle navrhovatelky jsou k projednání věci splněny podmínky dle § 95 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“).
23. Dne 9. 9. 2020 navrhovatelka podala v pořadí druhý návrh na připuštění změny návrhu na zahájení řízení tak, aby bylo zrušeno nově vydané opatření obecné povahy, tj. mimořádné opatření odpůrce ze dne 9. 9. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-33/MIN/KAN (opatření 3).
24. Podáním ze dne 11. 9. 2020 navrhovatelka doplnila *Aktuální tzv. „semafor“ – Stupně pohotovosti a opatření vyplývající z aktuální epidemiologické situace v České republice 2. 9. – 8. 9. 2020*, z něhož vyplývá, že v místě bydliště navrhovatelky je stále bílá barva – *Nulové nebo zanedbatelné riziko*, což je i na třetině území. Dále je na polovině území zelená barva (stupeň I.) – *Výskyt nákazy v ČR bez komunitního přenosu*. V těchto fázích se však ještě podle metodického nástroje, který přijal sám odpůrce, nemají přijímat opatření obecné povahy, je proto nevídané, že jsou přijata (a dále zpřísnována) opatření na celostátní úrovni.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

25. Podáním ze dne 16. 9. 2020 navrhovatelka doplnila argumentaci s ohledem na neumožnění nahlížet do spisu ze strany odpůrce, o něž požádala dne 15. 9. 2020, avšak nahlížení jí nebylo umožněno. Tento postup označila navrhovatelka jako svévolný a protizákonný, navíc jí vede k domněnce, že spis není řádně veden. K povinnosti správního orgánu vést spis odkázala navrhovatelka na nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. IV. ÚS 4141/18, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, sp. zn. 1 Ao 3/2011, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2008, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013 - 85, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013 - 71.
26. Žalobkyně do spisu založila lékařské potvrzení zdravotnického zařízení PHF ALERGO a.s. ze dne 14. 9. 2020, opatřené jen razítkem (bez podpisu lékařky), z něhož vyplývá, že je sledována a léčena pro alergickou rýmu – ekzém. Asthma Bronchilem intermitens a z těchto důvodů nemůže zvládnout nošení roušky.
27. Dne 18. 9. 2020 navrhovatelka podala v pořadí třetí návrh na připuštění změny návrhu na zahájení řízení tak, aby bylo zrušeno nově vydané opatření obecné povahy, tj. mimořádné opatření odpůrce ze dne 17. 9. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-35/MIN/KAN (opatření 4).
28. Dne 21. 9. 2020 podala navrhovatelka soudu podání nazvané „Změna č. 4 ve věci původního návrhu na zrušení“, v němž poukázala na svůj původní návrh k opatření ze dne 17. 9. 2020 (opatření 4) a k němuž jen „pro úplnost“ přiložila mimořádné opatření odpůrce ze dne 16. 9. 2020 č. j. MZDR 20588/2020-16/MIN/KAN s tím, že toto nestihlo nabýt účinnosti z důvodu chaotického a nezákonného způsobu, jakým jsou opatření odpůrce vydávána. Soud proto vyhodnotil toto podání navrhovatelky ze dne 21. 9. 2020 podle jeho obsahu, podle něhož se nejedná o návrh na připuštění změny návrhu na zahájení řízení, neboť se navíc ani nejedná o mimořádné opatření zakazující pohyb a pobyt na území bez ochranných prostředků dýchacích cest, jenž je toliko předmětem tohoto řízení.
29. Dne 9. 10. 2020 podala navrhovatelka návrh na vydání předběžného opatření, aby jím soud rozhodl tak, že „Odpůrci se zakazuje zasahovat do práv žalobkyně a diskriminovat žalobkyni z důvodu jejího zdravotního stavu a zdravotního postižení tím, že ze zákazu pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének, a to: a) ve všech vnitřních prostorech staveb, mimo bydliště nebo místo ubytování (např. hotelový pokoj), b) v prostředcích veřejné dopravy neexistuje výjimka pro osoby, které nemohou zákaz dodržovat kvůli svému zdravotnímu stavu či zdravotnímu postižení (nad rámec výjimky podle bodu 2 písm. j) opatření). Odpůrce je povinen neprodleně přijmout taková opatření, která žalobkyni umožní se ve všech vnitřních prostorech staveb, mimo bydliště nebo místo ubytování (např. hotelový pokoj) a v prostředcích veřejné dopravy pohybovat bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének.“.
30. Dne 13. 10. 2020 navrhovatelka podala v pořadí čtvrtý návrh na připuštění změny návrhu na zahájení řízení, aby bylo zrušeno nově vydané opatření obecné povahy, tj. mimořádné opatření odpůrce ze dne 12. 10. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-36/MIN/KAN (opatření 5).
31. Navrhovatelka v podání ze dne 15. 10. 2020 k vyjádření odpůrce odkázala na argumentaci, kterou uplatnila v návrhu, a kterou uplatnily též osoby zúčastněné na řízení ve svých podáních, v nichž soudu oznámily, že budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Navrhovatelka současně požádala, aby o předběžném opatření bylo rozhodnuto

bezodkladně, neboť soud již měl podle jeho mínění dostatek času se s věcí seznámit, jelikož žaloba byla podána již v srpnu 2020.

32. Dne 20. 10. 2020 navrhovatelka podala v pořadí pátý návrh na připuštění změny návrhu na zahájení řízení, aby bylo zrušeno nově vydané opatření obecné povahy, tj. mimořádné opatření odpůrce ze dne 19. října 2020, č. j. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN (opatření 6).
33. Městský soud usnesením ze dne 4. 11. 2020, č. j. 9A 91/2020-614 v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 4. 6. 2020 pod č. j. 6 As 88/2020 – 44) připustil změny návrhu na zahájení řízení ze dne 25. 8. 2020, ze dne 9. 9. 2020, ze dne 18. 9. 2020 ze dne 13. 10. 2020 a ze dne 20. 10. 2020, v důsledku čehož se ke dni vydání uvedeného usnesení stalo napadeným opatřením mimořádné opatření odpůrce ze dne 19. 10. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN.
34. Usnesením ze dne 5. 11. 2020, č. j. 9A 91/2020-634 městský soud zamítl návrh navrhovatelky na vydání předběžného opatření, kterým by vůči její osobě a z důvodu jejího zdravotního stavu nebylo zasahováno do práv navrhovatelky napadeným OOP.
35. Navrhovatelka následně dalšími změnami návrhů k OOP 7, k OOP 8, k OOP 9, k OOP 10 a k OOP 11 návrh měnila postupnými změnami návrhu, vždy na zrušení následně nově vydaných mimořádných opatření, která rušila opatření předchozí, dle aktuálního vývoje ohrožení zdraví v souvislosti s výskytem onemocnění Covid – 19 na území České republiky. V těchto návrzích polemizovala s odůvodněním napadených opatření z hlediska efektivity ochrany nošením roušek a poukazovala na řadu studií a odborných stanovisek, které popírají výhody nošení obličejových masek a jejich nošení nedoporučují osobám s dýchacími potížemi. Své návrhy dále doprovodila citací stanovisek k nošení roušek ze zahraničních studií a dále polemizovala s tvrzeními v mimořádných opatřeních o zvýšeném výskytu přenosu opatření bez roušek, s funkcí roušky v určitém distančním okolí a při běžných životních situacích. V dalších podáních z dne 16. 12. 2020, ze dne 28. 12. 2020 a ze dne 4. 1. 2021 navrhovatelka poukazovala na zahraniční rozhodnutí a texty k PCR testům, tiskovou zprávu VŠE k interpretaci a použití indexu rizika v systému PES, doporučení hlavní hygieničky České republiky k tomu, že potřebnější ochranou jsou respirátory na místo roušek ústenek šál apod.
36. Městský soud usneseními ze dne 4. 11. 2020, č. j. 9A 91/2020-614 a ze dne 28. 1. 2021 9A 91/2020-801 připustil 10 změn návrhu, v důsledku čehož se ke dni vydání rozsudku stalo napadeným opatřením platné a účinné mimořádné opatření odpůrce ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN (dále jen „napadené opatření“). Ve vztahu k mimořádným opatřením, která byla vydána za platnosti nouzového stavu, navrhovatelka své návrhy na zrušení OOP doplnila návrhem na deklaraci nicotnosti těchto opatření.
37. K návrhu navrhovatelky zpočátku podávala svá stanoviska řada fyzických osob, které jimi uplatňovaly práva dle § 34 s.ř.s. jako osoby zúčastněné na řízení. Jejich podání a postavení ve vztahu k návrhu soud v průběhu řízení vyhodnotil a vypořádal sdělením (vyrozuměním) ze dne 13. 1. 2021, č. j. 9A 91/2020-787, dle § 101b odst. 4 s.ř.s. vyvěšeným na úřední desce soudu a těmto osobám také doručoval v souladu s ust. § 42 odst. 4 s.ř.s. ve spojení s § 50l o.s.ř. Městský soud v uvedeném vyrozumění podrobně odůvodnil, že ustanovení § 101b odst. 4 s. ř. s. uvádí, že institut osob zúčastněných se pro řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy použije pouze *přiměřeně*. V nyní projednávané věci by přitom bylo popřením zásady hospodárnosti řízení a na újmu tomuto řízení, pokud by

v řízení svá práva potenciálně mohlo uplatňovat téměř neomezené množství osob. Jakkoli je pravdou, že podle § 34 odst. 5 s. ř. s. lze zúčastněným osobám uložit, aby si zvolily nanejvýš deset společných zmocněnců, platí, že již samotný proces přihlašování osob zúčastněných na řízení a případného následného výběru jejich zmocněnců by představoval podstatné zdržení řízení. Nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že práva osob zúčastněných na řízení uplatňují v projednávané věci osoby s bydlištěm v různých částech republiky, mezi kterými není dána žádná spojitost, s vysokou mírou pravděpodobnosti hraničící s jistotou se navzájem neznají a aplikace institutu společného zmocněnce je tak prakticky vyloučena. V situaci, kdy je napadeno mimořádné opatření vydané podle zákona o ochraně veřejného zdraví v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, je s ohledem na povahu věci a právní jistotu všech dotčených osob dán zájem na efektivním postupu soudu vedoucím k meritornímu rozhodnutí. Nadto soud uvedl, že nepřipuštěním osob zúčastněných na řízení nemůže být nikdo zkrácen na svých právech. Každý, kdo má zájem na zrušení opatření obecné povahy, je oprávněn podat vlastní (zpoplatněný) návrh podle § 101a s. ř. s. a ostatně platí, že případné zúčastněné osoby, které by v řízení vystupovaly na podporu navrhovatele, by beztak nemohly uplatnit žádná tvrzení nad rámec návrhu, neboť soud je podle § 101d odst. 1 s. ř. s. důvody návrhu vázán. Zároveň lze předpokládat, že zájmy opačné, tedy na zamítnutí návrhu, bude v řízení dostatečně hájit odpůrce, tedy správní orgán, který napadené mimořádné opatření vydal. S ohledem na výše uvedené městský soud dospěl k závěru, že vzhledem ke specifičnosti nyní projednávané věci se § 34 s. ř. s. neuplatní. Soud také v souladu s § 101b odst. 4 s. ř. s. nerozhodl usnesením a pouze je vyrozuměl o tom, že s nimi jako se zúčastněnými osobami nebude jednat.

IV. Vyjádření odpůrce

38. Odpůrce zasílal svá vyjádření k návrhu, v nichž nejprve reagoval na změny návrhu. Dne 10. 9. 2020 odpůrce ve vyjádření k návrhu navrhl, aby soud návrh odmítl jako nepřipustný. Podle odpůrce je přípustnost návrhu podmíněna tím, že navrhovatel musí doložit zkrácení svých práv dle § 101a s. ř. s. Napadené OOP (opatření 1) přitom bylo platné od 19. 8. 2020 (včetně) do 1. 9. 2020, od kdy bylo zrušeno výrokem II. mimořádného opatření odpůrce ze dne 24. 8. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-31/MIN/KAN (opatření 2). Uvažovat o vyslovení akademického výroku nepovažuje odpůrce za možné. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2008, č. j. 1 As 21/2007 - 272 a na usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2014, č. j. 64 A 2/2014 - 43. Odpůrce konstatoval, že neexistence předmětu řízení znemožňuje soudní přezkum podaného návrhu, neboť představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který nelze v řízení pokračovat a návrh projednat. Odpůrce navrhl soudu postup dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a odkázal na usnesení Městského soudu v Praze v obdobné věci ze dne 30. 3. 2020, č. j. 15 A 31/2020 - 59.
39. Dne 1. 10. 2020 odpůrce ve vyjádření k návrhům navrhovatele na změnu napadeného OOP uvedl, že návrh navrhovatelky na změnu návrhu na zrušení opatření 2 není přípustný, jelikož opatření 2 bylo zrušeno opatřením 3. Návrh navrhovatelky na změnu návrhu na zrušení opatření 3 není též přípustný proto, že bylo následně zrušeno aktuálně platným a účinným opatřením 4. Odpůrce navrhl, aby soud nepřipustil změnu předmětu řízení a návrh navrhovatelky na zrušení napadeného OOP odmítl pro nepřipustnost, případně pro nedůvodnost zamítl.
40. Odpůrce se dále věcně vyjádřil k argumentaci navrhovatelky. Uvedl, že mimořádné opatření bylo vydáno v souladu s jeho pravomocí dle § 69 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., a

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

toto aplikoval v souladu s jeho účelem epidemiologické ochrany obyvatelstva, přičemž odkázal na materiální přístup k přezkumu pravomoci dle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky č. j. 4Ao 4/2010-195, č. j. 1 Ao 9/2008-136) a na formu rozhodování opatřením obecné povahy. Ust. § 80 odst. 6 ZOVZ deklaruje, že úkony hlavního hygienika jsou považovány za úkony Ministerstva zdravotnictví, a toto nic nemění na tom, že ZOVZ v této věci zakládá pravomoc Ministerstva zdravotnictví, za které jedná ministr zdravotnictví.

41. Odpůrce je toho názoru, že napadené rozhodnutí je náležitě odůvodněno a je adekvátní dynamičnosti vývoje pandemie COVID-19 a poznatků o ní. Poukázal na to, že v nynější krizové situaci je totiž nezbytné pod časovým tlakem a bez úplné znalosti všech detailů a přesném stavu rozšíření viru v populaci, bez znalosti konkrétní patogenity, mechanismů přenosu viru a jeho slabin, činit kroky ke zpomalení šíření viru a záchraně životů osob v ČR. Na rozdíl od standardního správního řízení není možné shromáždit úplné a objektivizované podklady, rovněž proto, že se poznatky o viru dynamicky vyvíjejí. Míra nejistoty a vyšší míra rizika související s epidemií COVID-19 je způsobena i tím, že se vir vyvíjí a mutuje a rovněž se mění poznatky o jeho vlastnostech. Potřeba urgentního řešení nevyžaduje vést spis a shromažďování podkladů a není ani vyžadováno opatřování připomínek a námitek dotčených osob ve smyslu § 172 správního řádu. Požadavky na adekvátnost odůvodnění v uvedeném smyslu pak opatření splňuje a odpůrce takové požadavky dokonce překročil. Zabýval se významem a účinností nošení roušek. Vedený spis obsahuje souhrn vydaných mimořádných opatření, která jsou veřejně dostupná. Podoba vedení správního spisu je dána ust. § 94a odst. 2, věty druhé a tím, že adresáti OOP se před vydáním OOP nemají možnost s jeho vydáním a podklady seznámit.
42. Dle odpůrce bylo mimořádné opatření zcela přiměřené. Žalovaný poukázal na základní principy vyjádřené v judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle kterých je takový výjimečný postup veden. Dle Nejvyššího správního soudu by měl soud v rámci testu proporcionality postihovat pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření, nikoliv však případy, kdy je možné vícero řešení daného problému a soud pouze dospěje k závěru, že by jiné řešení bylo lepší než to přijaté. Odpůrce poukázal na to, že jako vrcholný orgán ochrany veřejného zdraví, který vede soustavu krajských hygienických stanic, činí úsudek za součinnosti Státního zdravotního ústavu a Ústavu zdravotnických informací a statistiky, a to na základě jemu dostupných informací ohledně pandemie, která nemá za posledních víc než 100 let obdoby a na níž celosvětově umírá jen během prvních měsíců jejího trvání statisíce osob. Závěr o zjevném excesu za těchto okolností jednoduše možný není. A jakýkoliv věcný přezkum napadených aktů by měl skončit již v tomto bodě. Odpůrce poukázal na to, že Ústavní soud v usneseních Pl. 8/20, Pl.ÚS 7/20 zdůraznil mimořádnost situace s tím, že příliš striktní hodnocení formálních náležitostí by zcela pomíjelo vážnost situace. Odpůrce současně citoval z rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 14A 41/2020-111, v němž soud vyjádřil srozumění s vydáním napadených mimořádných opatření. Oproti tomu dle odpůrce navrhovatelka žádné důkazy nepřiměřenosti nepředložila, o vlastním zdravotním stavu ničeho neuvedla ani to, jak se jí napadené opatření dotýká. Odpůrce poukázal na proces přijímání mimořádných opatření na základě dostupných vědeckých poznatků, při odhadnutí rizika. Zatímco omezení dle opatření jsou dočasná, mohlo by explozivní rozšíření infekce COVID-19 vést k závažným trvalým zdravotním následkům velké části populace a k úmrtím desítek až statisíců osob, což odpůrce demonstroval na dostupné statistice úmrtí občanů USA během cca 2 měsíců.

43. Odpůrce s odkazem na kapénkovou povahu šíření nemoci vyjádřil, že ochrana pomocí roušek je jednoduchým, minimálně omezujícím možným účinným opatřením. Případný zásah do práv navrhovatelky je zcela nepřiměřený v porovnání se zájmem na ochranu životů a zdraví obyvatel. Tvrzeň zásah do majetkové sféry navrhovatelky odpůrce neshledal, když volba konkrétní ochranné pomůcky je na navrhovatelce.
44. Z uvedených důvodů odpůrce navrhl, aby soud podanou žalobu pro nepřípustnost odmítl, případně zamítl pro nedůvodnost.
45. V dalším vyjádření ze dne 2. 11. 2020 odpůrce uvedl, že napadené OOP vydal v souladu se závěrem rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 18A 22/2020, že je oprávněn mimořádné opatření dle ZOVZ vydat a doložil usnesení vlády ČR ze dne 19. 10. 2020, č. 1073, kterým byl vydán předchozí souhlas se záměrem Ministerstva zdravotnictví vydat mimořádné opatření se zákazem pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest s účinností od 21. 10. 2020.
46. K výzvě soudu podáním ze dne 28. 1. 2021 sdělil, že platným a účinným OOP k tomuto dni je mimořádné opatření ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN a že správní spis vedený odpůrcem obsahuje pouze souhrn mimořádných opatření, která byla zveřejněna na úřední desce odpůrce.

V. Mimořádné opatření ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN

(dále jen „napadené opatření“)

47. Napadeným opatřením Ministerstvo zdravotnictví 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 pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 258/2000 Sb.“), vydalo postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 mimořádné opatření kterým nařídilo v bodě I opatření:
48. Všem osobám se s účinností ode dne 8. prosince 2020 od 00:00 hod. do odvolání tohoto mimořádného opatření zakazuje 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:
- a) ve všech vnitřních prostorech staveb, mimo bydliště nebo místo ubytování (např. hotelový pokoj),
 - b) v prostředcích veřejné dopravy,
 - c) na nástupišti, v přístřešku a čekárně veřejné dopravy,
 - d) v motorových vozidlech, ledaže se v motorovém vozidle nachází pouze osoby z jedné domácnosti,
 - e) na všech ostatních veřejně přístupných místech 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 výlučně o členy domácnosti.

Ve výjimečných případech, kdy je nezbytné, aby žák nebo student při výuce viděl na ústa učitele, je možné, aby učitel použil jako ochranný prostředek dýchacích cest ochranný štít, a to za podmínky, že dodržuje vzdálenost alespoň 2 metry od žáků nebo studentů.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

Mimořádné opatření současně stanovilo, že zákaz podle bodu 1. se nevztahuje na osoby, místa a případy, konkrétně uvedené jako výjimky pod bodem 2 písm. a) – y) opatření. Odůvodnění napadeného opatření ministerstvo založilo na přetrvávající epidemii onemocnění Covid -19, popsalo jeho povahu, míru a způsob šíření virové infekce, označilo zdroje svých úvah, které založilo na minimálním možném ochranném efektu poskytovaném rouškami a jeho průkaznosti na základě dosavadních odborných studií označených v opatření.

VI. Posouzení návrhů městským soudem

49. Městský soud se nejdříve zabýval skutečností, že navrhovatelka v posledních návrzích na změnu také navrhla, aby soud zrušil také všechna předchozí mimořádná opatření. Proto soud nejprve posuzoval podmínky řízení ve vztahu k předchozím návrhům, požadujícím zrušení všech mimořádných opatření, která předcházela napadenému opatření, avšak byla již zrušena. Vycházel z rozsudku NSS ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5As 191/2020 – 45, ve kterém NSS uvedl, že soud musí změny návrhu připustit a poslední (v době vydání tohoto rozsudku platné) napadené opatření věcně projednat, jelikož byla v posuzované věci obsahová a časová kontinuita mimořádných opatření.
50. Podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“) „nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže a) soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat (...)“.
51. Podle soudní judikatury představuje zrušení napadeného opatření obecné povahy jiným k tomu příslušným orgánem neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení. V takovém případě je dán důvod k odmítnutí návrhu. To ostatně zdůraznil i NSS v bodě 30 výše zmíněného rozsudku ze dne 18. 9. 2020 (č. j. 5As 191/2020 - 45). V tomto rozsudku NSS uvedl, že se navrhovatel nemůže domáhat současně i projednání původního návrhu (resp. dalších navazujících návrhů), pokud jsou tato mimořádná opatření již zrušena. Jinak řečeno *„Městský soud tak mohl rozhodnout pouze o každém dalším pozdějším opatření, nikoli však současně o všech napadených opatřeních vedle sebe, resp. stále o prvním podaném návrhu. Stěžovatel tedy mohl změnou návrhu požadovat vždy jen zrušení posledního z opatření (...). Stěžovatel však nemohl žádat, jak tvrdí, aby soud v řízení pokračoval i za situace zrušení prvního mimořádného opatření a přezkoumal zákonnost všech mimořádných opatření.“*
52. Soud ze závazného právního názoru NSS uvedeného v tomto rozsudku vyšel, všechny změny návrhu připustil, jelikož podmínka obsahové i časové kontinuity byla splněna (vždy se jednalo o stejnou problematiku nošení roušek a opatření byla vydána za sebou v řádu dnů, resp. týdnů). Následně návrhy také na zrušení mimořádných opatření předcházejících napadenému opatření městský soud v souladu s právním názorem NSS odmítl, jelikož tato opatření již byla zrušena (v době vydání tohoto rozsudku neplatí) a ve vztahu k nim proto existuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení.
53. Městský soud se následně zabýval důvodností návrhu proti platnému a účinnému mimořádnému opatření odpůrce ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN, podle § 101b odst. 3 s. ř. s., a to v mezích navrhovatelkou uplatněných

návrhových bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření.

54. Návrh není důvodný.
55. K návrhovým bodům A)+B)
56. Podle ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví („zákon o ochraně veřejného zdraví“) Ministerstvo zdravotnictví „nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku (...) pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení (...)“. Ustanovení § 69 odst. 1 pak vyjmenovává jednotlivá mimořádná opatření, která Ministerstvo zdravotnictví může při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku nařídit. Jedná se např. o zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních nebo příkaz k provedení ohniskové dezinfekce. Ustanovení 69 odst. 1 písm. i) je tzv. zbytkovým ustanovením v tomto odstavci, které stanovuje, že Ministerstvo zdravotnictví může vydat „zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.“
57. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy stanovil NSS v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1A o 1/2005 – 98. Algoritmus spočívá v pěti krocích vyplývajících z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. V prvním kroku musí soud posoudit, zda správní orgán, který opatření obecné povahy vydal, měl k vydání tohoto opatření pravomoc. Druhý krok spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Následně je nutné přezkoumat, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Za čtvrté soud přezkoumá obsah opatření z hlediska jeho rozporu se zákonem. V posledním kroku musí soud přezkoumat obsah vydaného opatření z hlediska jeho proporcionality. První tři kritéria jsou označována jako formální kritéria, čtvrté a páté kritérium jsou materiálními hledisky.
58. K prvnímu kroku – k pravomoci odpůrce vydat napadené mimořádné opatření soud uvádí, že tuto pravomoc odpůrce odvíjí od § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Tuto otázku již v obdobné věci posuzoval Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14A 41/2020. V tomto rozsudku soud uvedl, že Ministerstvo zdravotnictví disponuje v obecné rovině pravomocí vydávat mimořádná opatření, kterými omezí práva a svobody osob a taková mimořádná opatření proto nelze považovat za nicotné správní akty. Od tohoto právního výkladu soud nemá důvod se odchýlit ani v nyní posuzované věci. První kritérium algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo proto splněno.
59. K druhému kroku – k nepřekročení mezí zákonem vymezené působnosti soud uvádí, že odpůrce nepřekročil časovou, osobní, prostorovou ani věcnou působnost. V posuzované věci je zřejmé, že odpůrce nepřekročil časovou působnost, jelikož účinnost ustanovení § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví není časově omezena. Stejně tak odpůrce zcela jistě nepřekročil působnost osobní (odpůrce při vydávání mimořádných opatření nemá svou působnost omezenou pouze na určitou skupinu osob). Odpůrce nepřekročil ani působnost prostorovou - ustanovení § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví nevyklučuje, aby bylo mimořádné opatření účinné na celém území státu. Věcnou působnost vydat mimořádné opatření omezující svobodu pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest (s určitými specifikovanými výjimkami) odpůrce odvozuje od § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého může odpůrce vydat „zákaz nebo nařízení další

určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“ (tj. jiné, než ty uvedené pod písm. a) až h)).

60. Toto ustanovení již bylo správními soudy vyloženo v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18A 22/2020 - 140, který posuzoval obdobné mimořádné opatření odpůrce, kterým byl (s výjimkami) omezen pohyb a pobyt osob bez ochrany dýchacích cest. Městský soud v Praze v tomto rozsudku uvedl, že ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) nezmocňuje odpůrce k přijetí jakýchkoliv opatření, ale s ohledem na nezbytnost ústavně konformního výkladu *„jen takových, jež jsou svou povahou a intenzitou srovnatelná s opatřeními upravenými v předchozích písm. a) až h).“* Povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest podle tohoto rozsudku této podmínce odpovídá. Soud nemá důvod se od rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18A 22/2020 - 140, jakkoli odchýlit. Povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest je srovnatelná s ostatními opatřeními upravenými v ustanovení § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Takový výklad je ústavně konformní, jelikož odpůrci nedává možnost nařídit při epidemii (či při nebezpečí jejího vzniku) jakákoliv mimořádná opatření, ale pouze taková, která jsou srovnatelná s těmi vyjmenovanými v ustanovení § 69 odst. 1. Soud opět zároveň zdůrazňuje, že odpůrce může vydat mimořádná opatření, která jsou tzv. plošná – s celorepublikovým dopadem. Vyplývá to z povahy věci, jelikož epidemie nemusí být lokalizovány jen v určitém ohraničeném území v rámci České republiky (např. v určitém kraji), ale mohou zasáhnout celé území České republiky. To se ostatně stalo v případě onemocnění COVID-19.
61. Odpůrce nepřekročil ani zákonem vymezenou působnost vzhledem k tomu, že napadené mimořádné opatření odpůrce nařídil v době, kdy byl vyhlášen nouzový stav. Tuto otázku posoudil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14A 41/2020 tak, že v době nouzového stavu musí opatření o povinnosti nosit roušku rozhodnout vláda ve formě krizového opatření podle krizového zákona, a nikoliv Ministerstvo zdravotnictví v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví.
62. Nouzový stav byl vyhlášen podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky a platí na území České republiky od 5. 10. 2020 z důvodu *„zhoršení epidemické situace v souvislosti s výskytem koronaviru SARS-CoV-2.“* Poslanecká sněmovna následně dávala souhlas k prodloužení nouzového stavu až doposud.
63. Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14A 41/2020, Ministerstvo zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví disponuje pravomocí přijímat mimořádná opatření pro zvládnutí epidemie. V případě vyhlášení nouzového stavu však vláda dává najevo, že epidemie už dosahuje takové úrovně, že k jejímu řešení nepostačí standardní procedury předvídané obecnými zákony (zde zákonem o veřejném zdraví). Jinak řečeno, v případě vyhlášení nouzového stavu se aktivuje speciální pravomoc vlády prostřednictvím krizových opatření omezit základní lidská práva a svobody. Soud v tomto rozsudku uvedl, že v případě nouzového stavu pozbývají na aktuálnosti jinak řádné prostředky ochrany zdraví obyvatel – včetně těch vymezených v § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, a naopak na aktuálnosti *„nabývají zaktivizované mimořádné prostředky dle ústavního zákona o bezpečnosti a krizového zákona.“* To platí *„obzvláště v případech, kdy se jedná o razantní a plošný zásah do základních práv a svobod, jak tomu bylo v případě nyní napadených mimořádných opatření.“*

64. Mimořádná opatření, která ve zmíněném rozhodnutí Městský soud v Praze posuzoval, byla např. o omezení maloobchodního prodeje, o zákazu přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb a o zákazu pohybu veřejnosti na veřejně dostupných místech (s výjimkami). Soud musí s ohledem na nyní posuzovaný případ zdůraznit, že povinnost nosit roušku či jiný ochranný prostředek Městský soud v Praze v uvedeném rozsudku neposuzoval. Soud je toho názoru, že opatření spočívající v povinnosti nosit ochranný prostředek, který brání šíření kapének náleží právě k opatřením, které jsou plně v dispozici odpůrce i v případě vyhlášení nouzového stavu a odpůrce tedy nepřekročil svou věcnou působnost, když nyní posuzované mimořádné opatření vydal. K tomuto závěru vedou soud dva důvody.
65. Prvním důvodem je, že povinnost používat ochranné prostředky dýchacích cest (typicky roušku) soud nepovažuje za „*razantní a plošný zásah do základních práv a svobod*.“ Posuzované mimořádné opatření po jednotlivcích požaduje, aby (zjednodušeně řečeno) v případě pohybu a pobytu na místech, *kde by se mohli setkat s ostatními lidmi*, nosili roušku. Důvodem pro vydání tohoto omezení je zcela zřejmá objektivní situace v České republice, kterou zasáhla epidemie nového typu koronaviru. Soud považuje za obecně známou skutečnost, že v době vydání napadeného OOP, tj. ke dni 7. 12. 2020, měla Česká republika v přepočtu na počet obyvatel jeden z největších přírůstků počtu osob s nemocí COVID-19 na světě. Opatření spočívající v nošení roušek nepovažuje soud za natolik zásadní, aby se dalo označit za „*razantní zásah do základních práv a svobod*“ v případě (plošného) výskytu epidemie na území České republiky (či v případě nebezpečí vzniku takové epidemie). Ostatně tomuto stavu v době vydání napadeného OOP ze dne 7. 12. 2020 a hodnocení povahy OOP vedle dalších, mnohem závažnějších omezení v rámci nouzového stavu neodporují věcné námitky navrhovatelky, které se váží k době vydání 1. napadeného OOP ze dne 19. 8. 2020, o čemž bude pojednáno dále.
66. Druhý důvod spočívá v tom, že povinnost používat ochranné prostředky dýchacích cest lze podle soudu z povahy věci podřadit za opatření spadající pod rezort Ministerstva zdravotnictví. Soud znovu poukazuje na skutečnost, že mimořádné opatření spočívající v povinnosti nosit roušku či jiný krycí prostředek v souvislosti s epidemií nového typu koronaviru v České republice již Městský soud v Praze posuzoval, a to v rozsudku ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18A 22/2020 – 140. V tomto rozsudku Městský soud v Praze jednoznačně uvedl, že odpůrce má na základě zákona o ochraně veřejného zdraví v případě epidemie pravomoc vydat mimořádné opatření spočívající v plošné povinnosti nosit roušku, *a to i když není vyhlášen nouzový stav*. Nebylo by proto nyní konzistentní, kdyby v nyní posuzované věci soud řekl, že odpůrce sice (v souladu s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18A 22/2020) má za „normálního“ stavu pravomoc vydat mimořádné opatření spočívající v povinnosti nosit roušku, avšak pokud je vyhlášen nouzový stav, tak takovouto pravomoc nemá. Jinak řečeno, pokud bylo správními soudy postaveno na jisto, že odpůrce má pravomoc takové celoplošné opatření vydat, pokud nouzový stav v České republice vyhlášen není, nedává smysl, aby tuto pravomoc neměl, pokud bude v České republice ještě kritičtější situace související s epidemií, takže bude muset být vyhlášen nouzový stav. V souzené věci nad rámec uvedeného odpůrce ke svému oprávnění vydat mimořádné opatření dle ZOVZ doložil usnesení vlády ČR ze dne 19. 10. 2020, č. 1073, kterým byl vydán předchozí souhlas se záměrem Ministerstva zdravotnictví vydat mimořádné opatření se zákazem pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest s účinností od 21. 10. 2020.

67. Na základě shora uvedeného tak neobstojí ani námitky nedostatku funkční příslušnosti odpůrce z hlediska úlohy osoby Hlavního hygienika. Odkaz navrhovatelky na ust. § 80 odst. 8 ZOVZ je zcela zavádějící, neboť toto ustanovení přímo neupravuje funkční příslušnost Hlavního hygienika či jiného orgánu či osoby k vydávání předmětného opatření. Odkazuje-li navrhovatelka v rámci svých námitek o nedostatku pravomoci odpůrce k vydání OOP na ústavní zásadu, že povinnosti lze uložit toliko na základě zákona a v jeho mezích, pak je na místě respektovat tuto zásadu i ve vztahu k ust. § 80 odst. 8 cit. zákona, neboť toto ustanovení v době vydání napadeného OOP stanovilo, že v Ministerstvu zdravotnictví se zřizuje *služební místo hlavního hygienika České republiky, který má postavení náměstka pro řízení sekce podle zákona o státní službě; ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví vystupuje hlavní hygienik České republiky jako orgán Ministerstva zdravotnictví*, přitom v ust. § 80 odst. 1 písm. g) cit. zákon přímo uvádí, kdo nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku - tj. ministerstvo zdravotnictví jako příslušný správní orgán, aniž by tím bylo ubráno na významu usměrňování výkonu hygienické péče Hlavním hygienikem v celostátních záležitostech.
68. Je třeba uvést, že Ministerstvo zdravotnictví nemá pravomoc vydat v případě existence epidemie mimořádné opatření spočívající v razantním a plošném omezení základních práv a svobod (např. plošný zákaz maloobchodního prodeje, plošný zákaz provozu restauračních zařízení či tzv. plošný zákaz vycházení), ať už nouzový stav vyhlášen je, či nikoliv. Teprve v případě, že nouzový stav vyhlášen je, je možno základní práva a svobody razantním a plošným způsobem omezit, ale pouze krizovým opatřením vydaným vládou (např. krizové opatření spočívající v zákazu maloobchodního prodeje či tzv. zákazu vycházení). Jak vyplynulo již z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18 A 22/2020, takové opatření (povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest) je svou povahou a intenzitou srovnatelné s opatřeními upravenými v § 69 odst. 1 písm. a) až h). Zároveň jde o opatření týkající se rezortu zdravotnictví, přičemž věcná působnost odpůrce není „deaktivována“, pokud je v České republice vyhlášen nouzový stav.
69. Na základě uvedeného městský soud neshledal nicotnost napadeného opatření, která by spočívala v nedostatku pravomoci ministerstva vydat napadené opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, a proto přistoupil k posouzení zákonnosti napadeného opatření.
70. K návrhovému bodu C)
71. V případě třetího kritéria algoritmu soudního přezkumu OOP zbývá posoudit, zda bylo napadené OOP dostatečně odůvodněno, tedy vydáno zákonem stanoveným postupem. Soud se tak musel zabývat právní otázkou, jaké požadavky na odůvodnění mimořádného opatření vydaného podle zákona o ochraně veřejného zdraví je možno na odpůrce klást.
72. Podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu („správní řád“) musí odůvodnění opatření obecné povahy přiměřeným způsobem odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. V odůvodnění opatření obecné povahy tedy správní orgán musí uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání i úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Zároveň je třeba poukázat na ustanovení § 94a odst. 2 větu druhou zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého se o návrhu na opatření obecné povahy nevede správní řízení. To v praxi znamená, že odpůrce nebyl povinen návrh napadeného mimořádného opatření zveřejnit, veřejně projednat a vypořádat případné připomínky či námitky dotčených osob. Plyne to ostatně i ze samotné povahy mimořádných opatření,

kteřé může odpůrce v případě existence epidemie (či nebezpečí jejího vzniku) vydat. Soud považuje za obecně známou skutečnost, že epidemie se může v některých případech šířit exponenciálně - v takové situaci je často nutné reagovat rychle, jelikož je zásadním způsobem ohroženo zdraví obyvatelstva. Podle soudu musí odpůrce v případě odůvodnění mimořádných opatření vydaných na základě § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví zdůvodnit, proč je možné ho vydat (existence či nebezpečí vzniku epidemie v České republice) a zároveň odůvodnit konkrétní způsob realizace takového mimořádného opatření (zdůvodnit zvolený způsob a rozsah mimořádného opatření). Soud zdůrazňuje, že je třeba mít na paměti zároveň okolnosti, které mohou vydání toho kterého mimořádného opatření provázet. V případě exponenciálního šíření epidemie je zřejmé, že se okolnosti mohou měnit „ze dne na den“ a celá situace je tak velice dynamická.

73. S uvedeným souvisí také odpověď na námitku neumožnění nahlížení navrhovatelky do správního spisu a nevedení správního spisu. V tomto specifickém případě a z povahy věci správní orgán nevede správní spis standardním způsobem předepsaným v § 17 správního řádu, správní orgán nemusí vydání OOP řádně dokumentovat. Z pohledu absence práv připomínek a námitek, z důvodu odborných podkladů a stanovisek, a tedy i absence jakéhokoliv předcházejícího procesu, není nezbytné, aby takový spisový materiál vedle vlastních mimořádných opatření obsahoval též všechny podklady, z nichž správní orgán vycházel, avšak správní orgán, pokud podklady do spisu nezaloží, musí je označit v odůvodnění napadeného OOP (srov. také rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 18A 59/2020).
74. Soud na základě těchto východisek posoudil odůvodnění nyní posuzovaného mimořádného opatření a došel k závěru, že odůvodnění je dostatečné.
75. Z odůvodnění napadeného OOP oproti dřívějším mimořádným opatřením včetně původního již zrušeného opatření ze dne 19. 8. 2020, odůvodnění OOP ze dne 7. 12. 2020, vyhovuje požadavkům na odůvodnění této povahy mimořádného opatření.
76. Z odůvodnění je totiž zřejmé, jaká situace a jaké skutečnosti k vydání mimořádného opatření vedly – totiž přetrvávání epidemie onemocnění COVID – 19 za denního přírůstku nakažených osob v počtu 5 000 denně. Přes skutečnost, že pravidelné informace o závažnosti této nemoci a šířící se epidemie byly obyvatelstvu České republiky denně poskytovány prostřednictvím veřejných sdělovacích prostředků, odpůrce v napadeném OOP poukázal i na publikaci míry šíření epidemie na webových stránkách Ministerstva zdravotnictví. Odpůrce se dále v napadeném OOP zabýval nejen důvodem, ale i způsobem a rozsahem ochrany, kdy jako nezbytnou shledal ochranu prostřednictvím ochranných prostředků dýchacích cest, které brání šíření infekce. Jejich možné účinky ochrany odůvodnil na str. 3-7 napadeného OOP a zhodnotil, že snížení přenosu viru v populaci prostřednictvím roušek je finančně nenákladné, je jednoduchou bariérou, která může zabránit zvýšení úmrtnosti populace, vést ke snížené úmrtnosti i ke snížení ekonomických ztrát souvisejících se zvýšenou nemocností. V odůvodnění cituje a označuje důkazy o vlivu roušek na prevenci přenosu koronaviru SARS-CoV-2, zmiňuje praxi z jiných zemí (logicky, když jde o celosvětové šíření nemoci a zátěž s ní spojenou), kde mělo nošení roušek a respirátorů vliv na nižší úmrtnost a zvýšenou incidenci respiračních nákaz na podzim a zimu. Označuje i konkrétní zahraniční vědecké studie, které podporují závěr o efektivnosti používání ochrany dýchacích cest na bránění přenosu onemocnění COVID-19. Odpůrce rovněž na str. 7-10 naprosto racionálně a konkrétně odůvodnil připuštění jednotlivých výjimek z obecného příkazu nošení roušek, a to pod písm. a) – x), a to

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

způsobem, který logicky, rozumně a přiléhavě zohledňuje jednotlivé zde zmíněné skupiny obyvatel a jejich životní situace, které výjimečně nevyžadují nošení ochranných prostředků, resp. jejich zvláštní profesní či osobní potřeby (např. pod písm. i), j), k)...) aktivity, místa či kolektivy (např. pod písm. e) – h)), v jejichž rámci nenošení roušek nepředstavuje tak vážné riziko. Uvedené svědčí o náležitém úsudku odpůrce, vycházejícího na straně jedné z poznatků o šíření epidemie a na straně druhé z empatického a pragmatického zvážení různých situací v životě lidí. Jde-li o opatření obecné povahy z tak závažných důvodů, které má zčásti charakter právního předpisu, nejsou přijatelné argumenty žalobkyně, napadající nezákonnost tohoto opatření z důvodů naznačených v pozdějších podáních, kde navrhovatelka kasuisticky uvádí příklady některých detailních dispozic s rouškami v dílčích a proměnlivých denních situacích. Ve svém celku odpůrce tedy přdestřel povaze opatření adekvátní a dostatečné odůvodnění, takže mu nelze podsouvat podprahové systémové úmysly či dokonce libovůli.

77. Odůvodnění je v dílčích argumentech opřeno o odborná konkrétní pojednání s označením zdrojů, z nichž nejenže bylo čerpáno, ale v napadeném opatření s nimi bylo pracováno a poznatky z nich byly z hlediska účinnosti ochranných prostředků vysvětleny i pro laickou veřejnost. V předmětném OOP nešlo, jako u některých předešlých opatření, o prosté uvedení odkazu na zdroje poznatků, ale o hodnocení poznatků, které tyto podklady přinášejí. Ostatně odůvodnění napadeného OOP vyhovuje i závěrům rozsudku Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 18 A 59/2020, kde soud i při svých požadavcích na odůvodnění mimořádného opatření zmínil také a právě adekvátní povahu odůvodnění mimořádného opatření vydávaného podle zákona o ochraně veřejného zdraví. K polemice navrhovatelky ze zdroji použitými postupně v napadených mimořádných opatřeních soud uvádí, že k dosud nezjištěným příčinám nemoci, jejího výskytu, k nepředvídatelnosti vývoje nemoci a událostí s ní spojených neexistuje odborné kategorické stanovisko. Odborné poznatky se vyvíjejí, vyvolávají polemiku, informace a podklady k uvážení o přijetí opatření se hledají a hodnotí. V předmětném OOP tedy nemusí jít o absolutně pravdivé výstupy, není úkolem soudu posuzovat lepší řešení než řešení přijaté (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 7/2010-73), postačí jsou-li takové, které v uvážení odpůrce logicky přispívají k ochraně života a zdraví osob při co nejmenším omezení jejich života. Takové logicky odůvodněné uvážení městský soud v napadeném opatření nalezl.
78. Nelze také nevidět, že napadené OOP ze dne 7. 12. 2020 bylo vydáno za situace, kdy pro celé území České republiky byl vyhlášen nouzový stav, což jen avizuje ještě větší závažnost šíření epidemie onemocnění COVID-19.
79. Vzhledem ke všem okolnostem (mj. velmi dynamicky se měnící situace v České republice v souvislosti s epidemií) považuje soud odůvodnění za dostatečné, naplňující požadavky na kvalitu odůvodnění opatření obecné povahy.
80. K návrhovému bodu D)
81. V posledním kroku soudního algoritmu přezkumu opatření obecné povahy soud posuzoval proporcionalitu napadeného opatření. Posuzoval kritérium vhodnosti, potřebnosti a kritérium minimalizace zásahů.
82. Uvedené posouzení souvisí s námitkami navrhovatelky a její aktivní legitimací v tomto řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

83. Podle § 101a, věty první s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, *kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*
84. Podmínka aktivní procesní legitimace navrhovatelky k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je založena tvrzením o zkrácení na právech, spočívajícím v povinnosti zakrýt si obličej bez toho, aby ji stát vybavil patřičným prostředkem (např. zdravotní rouškou či respirátorem) a navrhovatelka je tak povinna si tento prostředek pro sebe a rodinu opatřit na vlastní náklady. Vedle toho je navrhovatelka dotčena tím, že nevidí obličej osoby, se kterou se setkává. V pozdějším podání doplnila a dokládala, že trpí alergií astmatické povahy.
85. V usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 Nejvyšší správní soud dovodil, že: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.*“ S ohledem na tvrzení navrhovatelky tedy městský soud shledal aktivní procesní legitimaci k podání návrhu. Dále posuzoval, zda uvedené dotčení na právech je přiměřené uvedeným kritériím proporcionality napadeného opatření.
86. Kritérium vhodnosti znamená, že opatření obecné povahy umožňuje dosáhnout sledovaný cíl. Kritérium potřebnosti znamená, že soud musí posoudit, zda spolu opatření obecné povahy a sledovaný cíl logicky souvisí a zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem. Konečně kritérium minimalizace zásahu sleduje, zda jsou následky způsobené opatřením obecné povahy úměrné sledovanému cíli. Podle rozšířeného senátu NSS toto poslední kritérium v praxi znamená, že opatření obecné povahy musí představovat „*rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými a soukromými zájmy navzájem.*“ Zároveň považuje soud za důležité upozornit na rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6Ao 7/2010 – 73, podle kterého by měl soud v praxi v rámci testu proporcionality postihovat pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření, „*nikoliv však případy, kdy v rámci zákona je možno vícero řešení daného problému a soud dospěje k závěru, že lepší by bylo jiné řešení než v dané věci příslušným orgánem přijaté.*“
87. Všechna tři kritéria principu proporcionality byla v posuzované věci naplněna. Podle soudu napadené opatření (povinnost nosit ochranné prostředky) umožňuje dosáhnout sledovaného cíle. V odůvodnění nyní posuzovaného opatření je logicky vysvětleno, proč používání roušek či jiných zakrývacích prostředků může přispět ke snížení nemocnosti, zabránění zvýšení úmrtnosti a tím vést ke snížení ekonomických ztrát souvisejících se zvýšenou nemocností. Kromě toho soud samozřejmě musí vzít v potaz všechny okolnosti posuzovaného případu. Používání roušek není jediným opatřením, které bylo v České republice v souvislosti s epidemií nového typu koronaviru zavedeno. Vzhledem k dynamicky se měnící situaci je zřejmé, že v některých případech je nutné různá mimořádná opatření kombinovat, např. podle počtu nakažených v přepočtu na počet obyvatel nebo podle počtu hospitalizovaných osob v nemocnicích. Zásadním je, že napadené mimořádné opatření umožňuje přispět k dosažení sledovaného cíle. Kromě toho soud považuje za důležité, že je odpůrce vrcholným orgánem ochrany veřejného zdraví v České republice, vede soustavu krajských hygienických stanic a má k dispozici

celý odborný aparát, který se epidemií koronaviru v České republice zabývá (např. Úřad zdravotnických informací a statistiky ČR). Soud je také toho názoru, že opatření obecné povahy (povinnost nosit roušek) a sledovaný cíl (snížení nemocnosti, úmrtnosti, obnovení ekonomiky apod...) spolu logicky souvisí a druhé kritérium je proto taktéž naplněno.

88. Co se týče třetího kritéria (minimalizace zásahu) je dle soudu nutné znovu upozornit na okolnosti, které epidemie onemocnění COVID-19 v České republice provází. Soud považuje za obecně známou skutečnost, že v České republice se v posledních několika měsících epidemie velmi výrazně zhoršila. Za takových okolností musí soudy postupovat obezřetně, a jak NSS uvedl v již zmíněném rozsudku, postihovat pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření. Soud považuje povinnost nosit roušku za zcela přiměřenou nyní nastalé situaci, zejména ve srovnání se zájmem na ochraně života a zdraví obyvatel České republiky. Kromě toho soud považuje za zásadní, že z povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest odpůrce stanovil řadu významných a logických výjimek a opatření proto nelze dle soudu označit za nepřiměřeně tvrdé. K obdobnému závěru ostatně dospěl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18A 22/2020 – 140, který rovněž posuzoval mimořádné opatření spočívající v nařízení povinnost nosit roušku, a který v bodě 91 tohoto rozsudku uvedl, že „(...) *Zásah do svobody pohybu či soukromého a rodinného života navrhovatele tak jistě nelze zcela bagatelizovat, nicméně takového zásahu jsou v porovnání se zájmem na ochraně životů a zdraví obyvatelstva obecně jistě zcela přiměřené.*“ Soud nebagatelizuje potíže těch osob, kterým zakrývací dýchací prostředky působí nemalé potíže a zdravotní problémy včetně navrhovatelky a nesnižuje tím apely navrhovatelky. Má však za to, že při vymezení situací, kdy je nařízeno nosit roušky, současně při umožnění výjimek z uvedených v nařízení, míra tohoto zásahu do života jednotlivce v podobě ochrany dýchacích cest a nákladů na pořízení této ochrany, nepřevažuje nad cílem opatření, jímž je především snížení nemocnosti a úmrtnosti a s tím související obrovské zátěže a nasazení lékařů, profesních zdravotníků a sociálních pracovníků, složek záchranného systému a dobrovolníků za současné hrozby možného kolapsu této profesní a veřejné pomoci. Z tohoto pohledu a s ohledem na závažnost epidemie nejen v České republice, ale v celosvětovém měřítku, subjektivní názor navrhovatelky, že „*počty a průběh COVID-19 u pacientů v ČR nejsou důvodem považovat onemocnění za více „závažné“ než jiná infekční onemocnění, která mohou mít těžký nebo smrtelný průběh, na některé nemoci se umírá a nadále i bude a že úmrtí na COVID-19 „COVID-19 je nutno vnímat jako další infekční onemocnění, na jehož přítomnost si musíme v našich životech zvyknout a adaptovat ...*“ není přijatelnou argumentací k tomu, aby jí tvrzené dotčení na právech (náklady na pořízení roušek, nemožnost nahlédnout na obličeje těch, které navrhovatelka potkává a alergické potíže) z hlediska přiměřenosti převážilo nad stavem vážně zasahujícím do všech oblastí lidského života a činností, nad veřejným zájmem na ochraně života a zdraví veškerého obyvatelstva České republiky.
89. Odpůrce v minulosti nečelil takovému nebezpečí a ohrožení zdraví obyvatel, proto odůvodnění jeho postupu se jeví z hlediska zvládnutí nastalé hrozby za zcela přiměřené a minimálně omezující práva a svobody. Nařízení ochrany dýchacích cest je minimálním omezením, které v takových situacích umožňují právní předpisy.
90. Proto i při největším pochopení, jak napadené opatření zasahuje do života navrhovatelky a ovlivňuje její zdravotní stav, nelze přijmout, aby z hlediska zásady proporcionality kritika vydaných opatření, není-li shledána jejich nezákonnost a neústavnost dle platných právních předpisů, překročila myslitelné hranice.

91. Z uvedených důvodů městský soud považuje námitky navrhovatelky ve vztahu k napadenému platnému mimořádnému opatření odpůrce za nedůvodné, a proto podle § 101d odst. 2 s. ř. s. rozhodl tak, že podaný návrh na zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN, zamítl.
92. Výrok o nákladech řízení je dán ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Navrhovatelka neměla ve věci úspěch, soud jí proto nepřiznal náhradu nákladů řízení a odpůrci náklady v souvislosti s řízením u soudu nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 29. ledna 2021

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu