

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobce: **Mgr. L. H., advokát, IČ ...**
 se sídlem X

proti

žalovanému: 1) **ministr zdravotnictví**
 2) **Ministerstvo zdravotnictví České republiky**
 oba sídlem Palackého nám. 4
 128 01 Praha 2

o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaných spočívajícím ve vydání a publikaci mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN

takto:

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se u Městského soudu v Praze (dále též „*městský soud*“) domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaných. Ten má dle tvrzení žalobce spočívat ve vydání a publikaci mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN (dále jen „*mimořádné opatření*“).
2. Ministerstvo zdravotnictví tímto mimořádným opatřením s účinností od 1. března 2021 od 0:00 hod nařídilo 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 všem osobám do odvolání tohoto mimořádného opatření zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), kterým je respirátor nebo obdobný prostředek (vždy bez výdechového ventilu) naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek), včetně filtrační účinnosti alespoň 94 % dle příslušných norem (např. FFP2, KN 95), zdravotnická obličejová maska nebo obdobný prostředek naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek) normy ČSN EN 14683+AC, které brání šíření kapének na místech, které jsou specifikovány v článku I. bodu 1 písm. a – c).

3. Mimořádné opatření rovněž v bodu 2 zakázalo pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), kterým je respirátor nebo obdobný prostředek (vždy bez výdechového ventilu) naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek), včetně filtrační účinnosti alespoň 94 % dle příslušných norem (např. FFP2, KN 95), které brání šíření kapének, a to v prostorách specifikovaných v písm. a – d) tohoto bodu.
4. Mimořádné opatření v článku I, bodu 3 pod písm. a – y) stanovilo výjimky z uvedených zákazů a v článku I bodu IV. nařídilo zaměstnavatelům povinnost vybavit zaměstnance příslušnými ochrannými prostředky dýchacích cest v dostatečném počtu na každou pracovní směnu.
5. Žalobce v žalobě uvedl, že soud a jiné správní orgány nerespektují výjimku založenou mimořádným opatřením, a to konkrétně z čl. I bod 3, písm. p). Podle této výjimky neplatí uvedené zákazy a povinnosti pro soudce, přísedící, státní zástupce, obviněné a jejich obhájce, účastníky civilních, správních a ústavních soudních řízení a jejich zástupce, svědky, znalce, tlumočníky a další osoby, o kterých tak rozhodne soud, a to v místě a době soudního řízení
6. Žalobce uvedl, že je po něm jako po advokátovi požadováno nasazení ochranného prostředku úst na nosu v době soudního jednání. Toto naposledy žalobci avizoval předseda senátu Krajského soudu v Českých Budějovicích, pobočka Tábor, a to pro hlavní líčení dne 8. 4. 2021. U žalobce se rovněž projevil nezákonný zásah dne 1. 3. 2021 a dne 8. 3. 2021 při úředních jednání.
7. V další části žaloby (označené číslicí III.) žalobce specifikoval, v čem spatřuje nezákonný zásah žalovaných. K důvodům, pro které žaloval oba správní orgány, uvedl, že ministerstvo vydalo mimořádné opatření a ministr jej podepsal.
8. Namítl, že opatření je sice vydáváno za účelem prevence vzniku a rozšíření onemocnění, epidemie je však podle žalobce od března 2020 rozšířena již v drtivé většině obyvatelstva. Za těchto okolností ji proto není možné řešit formou prevence nebezpečí vzniku a rozšíření. Žalobce dále polemizuje s názorem žalovaných o účinnosti použití ochranných prostředků a dochází k závěru, že rozdíl mezi použitím prostředků k ochraně dýchacích cest a jejich nepoužitím je 14,6% rizika v neprospěch nepoužití ochranných prostředků. Toto žalobce považuje za přípustné riziko, které nemá valného vlivu na rozšíření. Tato opatření podle žalobce poté nemají valný vliv na rozšíření onemocnění mezi obyvatelstvem. Je názoru, že žalovaní nesprávně volí způsob preventivních opatření prostřednictvím povinné ochrany nosu a úst osob, které nejsou nakaženy. Žalovaní se soustředí na obhajování nošení označených ochranných prostředků a nijak se nezaobírají jejich možným poškozováním zdraví, a to na straně jejich skutečných uživatelů. Žalobce poukázal na možné negativní zdravotní účinky používání ochrany dýchacích cest. Uvádí, že trpí vrozeným omezením na úseku horních cest dýchacích. Namítl, že žalovaní mu ze zdravotních důvodů brání pečovat o své zdraví způsobem, který on uzná za vhodné a bude prospívat jeho tělesnému a psychickému zdraví. Uvedl, že žalovaní úmyslně osoby s poruchou zdraví oblasti respiračního stavu nevyčlenili z povinnosti nosit ochranné prostředky. Žalobce je přesvědčen, že nezaznamenal od dubna 2020 do února 2021, že by některé mimořádné opatření tohoto druhu tuto výjimku pro takové osoby obsahovalo.
9. Dále žalobce namítl, že žalovaní porušili svou povinnost, když širokou veřejnost nepoučili o správném a bezpečném nakládání s nebezpečným odpadem (infikovanými rouškami

a respirátory), tento nebezpečný infekční odpad není možné likvidovat způsobem stanoveným zákonem č. 541/2020 Sb., o odpadech. Žalobce zde odkázal na povinnost žalovaných podle ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví s odkazem na subsidiární ustanovení § 89 odst. 2 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech.

10. Žalobce namítl, že žalovaní mimořádným opatřením zasahují do ústavně zaručeného práva na nedotknutelnost osoby (čl. 7 odst. 1 Listiny) a dále na omezování řádného výkonu povolání žalobce jako advokáta, a to v důsledku zakrytí úst při ústním přednesu při jednání soudu (čl. 26 odst. 1 Listiny) a dále při ostatních činnostech žalobce ve svém soukromém životě. Je názoru, že zásah do jeho ústavně zaručených práv a svobod uložením povinnosti nosit ochranné prostředky k zakrytí nosu a úst bez ohledu na zdravotní stav a možné ohrožení zdraví nositele, je v rozporu s právem na ochranu zdraví a dále brání žalobci v řádném výkonu advokacie pro své klienty. Žalovaní dle žalobce bez vážného ospravedlnitelného důvodu zasáhly zásadním způsobem do jeho práva na pomoc žalovaných jeho osobě zachovat a zlepšovat své zdraví a zvyšovat kontrolu nad faktory ovlivňujícími zdraví. Toto jednání žalovaných je podle názoru žalobce v rozporu s ustanovením § 3 zákona č. 258/2000 Sb., o veřejném zdraví a dále s ustanovením čl. 2 Úmluva o lidských právech a biomedicině.
11. Žalovaní podle žalobce nepostupovali v souladu se zásadou přiměřenosti vyslovenou v ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny (žalobce dále v bodech 26-28 konstatoval judikatorní východiska testu proporcionality). Žalobce je názoru, že omezení jeho základních práv ze strany je založeno na nepodložených informacích. To žalobce zjistil z poskytnutých informací od žalovaného ministerstva zdravotnictví a na základě rozhodnutí žalovaných, kteří se snažili opakovaně neposkytnout informaci k úplné certifikaci PCR testů používaných na území České republiky.
12. Žalobce uzavřel, že žalovaní vydali mimořádné opatření na základě neúplně zjištěného skutkového stavu, o němž lze mít důvodné pochybnosti s ohledem na opakovaná prohlášení ministrů zdravotnictví včetně toho, co podepsal napadené mimořádné opatření. Jednání žalovaných je podle žalobce v rozporu s ustanovením § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a v rozporu s čl. 1 a čl. 3 bodu 1 Listiny základních práv Evropské unie. Žalovaní neprovedli rovněž test proporcionality podle čl. 52 bod 1 Listiny základních práv Evropské unie, a to vůči rozsahu a obsahu práv občanů omezovaných mimořádným opatřením.
13. Žalobce závěrem navrhl, aby městský soud vydal rozhodnutí v následující podobě:

„I. Ministr zdravotnictví a Ministerstvo zdravotnictví nezákonně zasáhli do základních lidských práv žalobce tím, že vydali Mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. února 2020 č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN, kterým žalobci uložili povinnost zakrytí nosu a úst ochrannými dýchacími prostředky ve vnitřních prostorech staveb a dále ve venkovním prostředí.

II. Ministerstvo zdravotnictví nezákonně zasáhlo do základních práv žalobce tím, že publikovalo na své úřední desce a webových stránkách obsah Mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. února 2020 č. j. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN, které je v rozporu se základními lidskými právy žalobce.“

14. Žalobce k ochraně svých práv zvolil procesní obranu formou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).
15. Podle ustanovení § 82 s. ř. s. platí, že *„[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“*
16. Z ustanovení § 82 s. ř. s. vyplývá, že pro závěr o tom, že žalobce je k podání žaloby aktivně legitimován, je třeba splnit následující předpoklady: Žalobce musí být přímo (1) zkrácen na svých právech (2) nezákonným (3) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle ustanovení § 82 a následujících s. ř. s. soudem poskytnout (obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65).
17. Podle § 83 s. ř. s. platí, že *„žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah“*.
18. Žalobce svůj návrh k městskému soudu výslovně označil jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. (a tomu odpovídajícím způsobem formuloval závěrečný návrh rozhodnutí), jako původce zásahu a tedy žalované správní orgány označil ministra zdravotnictví a ministerstvo zdravotnictví. Z obsahu žalobního tvrzení, jak byl ve stručnosti podán ze shora, však nevyplývá, že by tyto správní orgány vůči žalobci nějak konkrétně a fakticky jednaly a tím že by zasáhly do práv žalobce.
19. Žalobce sice v úvodu na několika nekonkrétních datech uvádí, že výjimka ze zákazů podle čl. I bod 3, písm. p) mimořádného opatření, která má pro něj platit coby pro advokáta a osobu účastnící se soudních jednání, není v praxi dodržována, současně však nijak konkrétně proti těmto jednáním (ostatně žalobce je ani nijak konkrétně nespecifikoval) nebrotí – což ostatně vyplývá i z formulace závěrečného petitu žaloby.
20. Žalobce v žalobě tedy ve skutečnosti polemizuje s právní regulací uvedených zákazů formou mimořádného opatření; konkrétně nesouhlasí s důvody, které žalované správní orgány k této regulaci vedly a které vyplývají z odůvodnění tohoto opatření.
21. Judikatura se přitom ustálila na závěru, že proti abstraktní právní regulaci (obecným účinkům) vydaného mimořádného opatření (resp. opatření obecné povahy) se bez přímého zasažení práv nelze úspěšně bránit individuální zásahovou žalobou. Právní (obecné) účinky mimořádného opatření tak nemohou představovat individuální nezákonný zásah (srov. zejména odst. 93 - 96 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 – 100, a odst. 68, 69 rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80, č. 4033/2020 Sb. NSS, oba dostupné na www.nssoud.cz).
22. Z uvedeného vyplývá, že žalobcem napadané jednání žalovaných spočívající toliko ve „vydání mimořádného opatření“ či v jeho publikaci (jedná se o toliko o „akcesorické“ jednání inkorporované do procesu nabytí účinnosti mimořádného opatření a je tak součástí jeho vydání) ani nemůže být právně kvalifikováno jako nezákonný zásah. Tato jednání tak

nemohou být zásahem, a proto ani předmětem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem pokynem nebo donucením podle § 82 s. ř. s. Městskému soudu proto nezbylo, než tento návrh jako celek odmítnout pro absenci předmětu věci; tím je zde dán neodstranitelný nedostatek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

23. Za situace, kdy městský soud žalobu proti nezákonnému zásahu odmítl, současně poučuje žalobce o tom, že proti účinkům právní regulace, která byla stanovena mimořádným opatřením, se může domáhat novým návrhem na zrušení mimořádného opatření jako opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s.
24. Judikatura správních soudů v takové situaci připustila, že pokud žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, nečinnosti nebo opatření obecné povahy, pak soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná, pokud jsou splněny další podmínky řízení (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160).
25. V nyní posuzované věci by nicméně byl takový postup nadbytečný, neboť v projednávané věci by totiž po změně nebyla již nebyla dána věcná příslušnost městského soudu k projednání návrhu na zrušení mimořádného opatření. Městský soud podotýká, že mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 2. 2021 je vydáno podle ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené koronavirem SARS-CoV-2.
26. Dne 27. 2. 2021 nabyl účinnost zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů. Podle jeho § 1 odst. 3 věty první „[d]nem nabytí účinnosti tohoto zákona je vyhlášen stav pandemické pohotovosti.“ Zároveň podle § 13 platí, že „[k] projednání návrhu podle soudního řádu správního na zrušení mimořádného opatření podle tohoto zákona nebo mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví ve stavu pandemické pohotovosti, jejichž účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které mají celostátní působnost, je příslušný Nejvyšší správní soud, pokud mimořádné opatření vydalo ministerstvo. V ostatních případech je k projednání návrhu příslušný krajský soud.“ [Podtržení doplněno].
27. Pandemický zákon tedy nestanoví, že by byl Nejvyšší správní soud příslušný pouze pro přezkum mimořádných opatření, jež byla vydána ve stavu pandemické pohotovosti, nýbrž zakládá jeho příslušnost k přezkumu těchto mimořádných opatření ve stavu pandemické pohotovosti, t. j. během období, v němž trvá stav pandemické pohotovosti.
28. Opačný výklad by postrádal věcné opodstatnění a byl by krajně nesystémový. Žalobcův potenciální návrh totiž bude směřovat proti mimořádnému opatření s celostátní působností, vydanému ministerstvem podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví za účelem likvidace epidemie COVID-19, které ukládá osobám povinnosti, jež platí rovněž ve stavu pandemické pohotovosti, jenž byl od 27. 2. 2021 vyhlášen. Věcně se tedy jedná přesně o to mimořádné opatření, pro jehož přezkum pandemický zákon stanovil věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu. Na právě uvedeném nemění nic § 2 odst. 4 pandemického zákona, podle nějž „[m]imořádné opatření a) podle § 2, nebo b) podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku

a které má celostátní působnost, může být nařízeno pouze v době stavu pandemické pohotovosti. Skončením stavu pandemické pohotovosti mimořádná opatření podle věty první pozbývají platnosti.“ Toto ustanovení totiž neuvádí nic jiného, než že od účinnosti pandemického zákona mohou být uvedena mimořádná opatření vydávána toliko ve stavu pandemické pohotovosti, tedy nikoli poté, kdy bude tento stav postupem dle § 1 odst. 3 tohoto zákona ukončen.

29. Soudem příslušným k vyřízení případného návrhu žalobce bude tedy podle pandemického zákona Nejvyšší správní soud. Městský soud poté nepoučil žalobce o potřebě (a připuštění) změny nynější formy žaloby na návrh na zrušení mimořádného opatření. Je totiž toho názoru, že soud nemůže posuzovat a připouštět podle § 95 odst. 1 a 2 s. ř. s. případnou změnu návrhu, nebude – li pak věcně příslušný k projednání takto změněného návrhu (obdobně srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2014, sp. zn. 29 Cdo 2296/2013, dostupné na www.nsoud.cz).
30. Případný návrh žalobce proti mimořádnému opatření ministerstva zdravotnictví by tedy znovu měl být podán u Nejvyššího správního soudu. Městský soud v této souvislosti připomíná, že lhůta k podání návrhu činí podle § 13 odst. 2 pandemického zákona 1 měsíc ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Jelikož mimořádné opatření nabylo účinnosti 1. března 2021, lze návrh proti němu k Nejvyššímu správnímu soudu podat **nejpozději 1. dubna 2021**.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat 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). Případně-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.

V Praze dne 22. března 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu

