



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Lenky Bahýľové v právní věci navrhovatelky: **nezl. M. B.**, zast. zákonným zástupcem Mgr. L. B., proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **nezl. J. H.**, zast. zákonnou zástupkyní D. H., právně zastoupena JUDr. Tomášem Nielsenem, advokátem, se sídlem Kozí 916/5, Praha 1, v řízení o návrhu na vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy odpůrce ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-6/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh na vyslovení nezákonnosti **se** v rozsahu čl. I. bodu 4. opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-6/MIN/KAN, **o d m í t á**.
- II. Opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-6/MIN/KAN **by lo** v rozsahu čl. I. bodů 7 a 8 **v r o z p o r u s e z á k o n e m**.
- III. Odpůrce **je p o v i n e n** nahradit navrhovatelce náklady řízení ve výši 5000 Kč k rukám jejího zákonného zástupce, Mgr. L. B., a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a obsah návrhu

[1] Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 4. 5. 2021 doručen návrh, jímž se shora označená navrhovatelka domáhala zrušení čl. I. bodů 4, 7 a 8 mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14600/2021-6/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření“). Podáním ze dne 20. 5. 2021, téhož dne doručeným Nejvyššímu správnímu soudu, změnila navrhovatelka petit svého návrhu tak, že se nově domáhá vyslovení nezákonnosti čl. I. bodů 4, 7 a 8 mimořádného opatření.

[2] Navrhovatelka v odůvodnění svého návrhu uvedla, že je žákyní druhé třídy základní školy, navštěvuje školní družinu a množství zájmových kroužků (hra na kytaru, kreslení, atletika a tenis). Tvrdí, že je mimořádným opatřením (v rozsahu, v němž požaduje vyslovení nezákonnosti) krácena ve svých právech, konkrétně v právu na vzdělání a na zdravý osobní rozvoj [čl. 33 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 28, 29 a 31 Úmluvy o právech dítěte]. Má za to, že vydáním mimořádného opatření byla porušena zásada proporcionality, zdrženlivosti a řádného odůvodnění při zásazích státní moci do základních práv. Poukazuje na § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, v rozhodném znění (dále jen „pandemický zákon“), s tím, že opatření musí být nařízeno pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu, přičemž v odůvodnění opatření musí být zohledněna aktuální analýza epidemiologické situace a konkrétní míra rizika spojeného s vymezeným činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob.

[3] Navrhovatelka namítá, že výše zmíněnými ustanoveními Listiny a Úmluvy o právech dítěte je garantováno právo na vzdělání a zdravý duševní a fyzický rozvoj dětí, stejně jako právo na volný čas, na účast ve hře a oddechové činnosti odpovídající jejich věku; tato práva jsou mimořádným opatřením nedůvodně krácena. Vzdělávání prostřednictvím obtýdenní distanční výuky nepovažuje za plnohodnotný ekvivalent prezenční formy základního vzdělávání. Navrhovatelka přišla o možnost styku a hry se svými vrstevníky ve škole a družině (z 50 % jejich běžné časové dotace) a o všechny zájmové kroužky, které obvykle navštěvuje a které ji duševně a fyzicky rozvíjejí (a to zcela). Poznává, že počítačová technika je v rozsahu, v němž je nyní prezenční výuka suplována výukou distanční, pro děti škodlivá. V navrhovatelčině věku se děti mají kromě mateřského jazyka, matematiky a prvouky primárně učit sociálním dovednostem v kolektivu a v širší lidské společnosti. Podpůrně navrhovatelka odkazuje a cituje z odlišného stanoviska Kateřiny Šimáčkové a Jaromíra Jirsy k usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 4. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 103/20. Předmětná omezení považuje navrhovatelka za nepřiměřená ve srovnání s tím, že je povoleno navštěvovat zápasy první a druhé fotbalové ligy, chodit ke kadeřníkovi či na masáže a s plánovaným otevřením obchodů a veškerých služeb. Zpochybňuje, že by omezení školní docházky a zájmových činností dětí bylo opatřením skutečně nezbytným. Odpůrce ve svém mimořádném opatření nezdůvodnil předmětná přijatá omezení; odkázal toliko na neaktuální data ÚZIS (Ústavu zdravotnických informací a statistiky) z podzimu 2020, kdy školy ostatně měly představovat pouze malá ohniska nákazy, přičemž chybí srovnání s jinými, potenciálně významnými ohnisky. Odpůrce nikterak nezohlednil fakt, že od zavedení rotační výuky s povinným testováním je nákaza u dětí prokázána v míře zcela zanedbatelné (desetiny procenta nakažených dětí). Pracuje tedy s rok starými teoriemi, odhady a modely. Sám nebyl s to provést empirické šetření k významu a podílu škol jakožto potenciálních ohnisek

pokračování

nákazy. Odpůrce nedostál zákonné povinnosti odůvodnit mimořádné opatření.

[4] Odpůrce se k návrhu na zrušení mimořádného opatření vyjádřil podáním ze dne 12. 5. 2021. Citací z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010 - 73, zdůraznil, že není posláním soudu, aby prostřednictvím extenzivně aplikovaného testu proporcionality nahrazoval v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy činnost správního orgánu (postulát zdrženlivosti soudu); zásah soudu v takových případech by měl být spíše výjimkou. Připomněl, že je vrcholným orgánem ochrany veřejného zdraví v České republice, přičemž vede soustavu krajských hygienických stanic a má k dispozici zejména Státní zdravotní ústav a Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR. Ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), vyvozuje, že orgány veřejné moci si primárně činí odborný úsudek tam, kde je to možné, samy [podpůrně odkazuje na § 127 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v rozhodném znění (dále jen „o. s. ř.“)]. Situaci je třeba posuzovat komplexně, neboť nejen pandemie, ale také poznatky o ní se dynamicky vyvíjí, a informace a podklady, které jsou běžně odstupné pro provedení správního uvážení, tedy nejsou zcela k dispozici. Odpůrce veškerá opatření zásadně činí na základě všech dostupných (i když omezených) znalostí, které jsou o viru známy v době činění jednotlivých opatření, při vědomí, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné, a že není možné čekat na to, až bude prokázáno a jednoznačně doloženo, zda je jedno zvažované opatření lepší než jiné. Preferuje proto ochranu života a zdraví osob coby nejdůležitějších základních hodnot, to však při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti. V případě nejasností o šíření či vlastnostech koronaviru se navíc nespolehá s ohledem na princip náležité opatrnosti na to, že nastane optimističtější varianta. Přijímá tak opatření, která by mohla šíření onemocnění COVID-19 zpomalit a zmírnit dopady jeho šíření na zdraví a životy osob. Listinou zaručené právo na vzdělání je možné právě při epidemii omezit (čl. 41 Listiny). Prezenční forma vzdělávání byla přitom v nejvyšší možné míře suspendována formou distanční, která se v dočasném trvání při nepříznivé epidemiologické situaci jeví být schůdnější než riziko kolapsu zdravotního systému.

[5] Odpůrce má za to, že nebylo možné otevřít všechny školy najednou, a to ani s plošným testováním; ostatně podle vyjádření odpůrce by i varianta, kdy by byli na výuce přítomni všichni žáci se současným plošným testováním, narazila na omezené materiální kapacity, tj. nedostatek testovacích souprav. Ve školách nadto dochází k intenzivním kontaktům mezi jednotlivými dětmi a pedagogy. Se školní docházkou je také spojena i související zvýšená mobilita a frekvence sociálních kontaktů při dopravě. I proto se odpůrce domnívá, že by k rozvolňování mělo docházet postupně, nikoli skokově. Své mimořádné opatření považuje za dostatečně odůvodněné, vhodné, přiměřené a potřebné. Aktuální epidemiologická situace ke dni 29. 4. 2021 byla stále nepříznivá a riziko přenosu onemocnění COVID-19 bylo stále velmi vysoké. Dále odpůrce odkázal a obsáhle citoval z webových stránek Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, pokud jde o důvody k zavedení rotační výuky žáků prvního stupně základních škol. Shrnul, že mimořádným opatřením nedošlo k popření práva na vzdělání, nýbrž k toliko k jeho omezení, a to s ohledem na ochranu veřejného zdraví, což je hodnota, pro kterou při vzájemném poměřování lze přistoupit k dočasnému omezení práva na vzdělání. Je si vědom, že distanční výuka není zcela plnohodnotná ve srovnání s výukou prezenční i že zčásti nesou tíhu vzdělávání rodiče. Pravidelně však vyhodnocoval a vyhodnocuje situaci a v případě

potřeby volil vždy takové řešení, které se snažilo vyvážit jednotlivá konkurující si práva. Přijatá omezení přitom ukládá pouze na dobu nezbytně nutnou. Odpůrce tedy uzavřel, že návrh na zrušení (resp. vyslovení nezákonnosti) mimořádného opatření považuje za nedůvodný.

[6] Navrhovatelka replikovala podáním ze dne 21. 5. 2021, v němž setrvala na své dřívější argumentaci a doplnila, že sám odpůrce ve svém vyjádření fakticky přiznal, že rozhoduje dle blíže nekonkretizovaných odhadů a nikoli dle důkazů a dat. Postup na základě pouhých odhadů byl podle navrhovatelky přijatelný ještě při tzv. první vlně epidemie, nikoli již více než rok poté. Odpůrce se nezaobírá tím, jaký dopad bude mít jednoroční zavření škol na dětskou populaci. Navrhovatelka se domnívá, že odpůrce měl dostatek času k zajištění testovacích souprav, a proto se nemůže svého selhání v tomto směru dovolávat jakožto důvodu pro přijetí mimořádného opatření. Zopakovala, že odpůrce během pandemie ani jedinkrát neomezil průmyslovou výrobu, byť by tím nepochybně snížil frekvenci sociálních kontaktů obyvatelstva. Odpůrce nezdůvodnil, proč právě omezení školní výuky po dobu jednoho roku bylo nezbytné, zatímco k obdobnému omezení některých jiných odvětví lidské činnosti vůbec nebylo přistoupeno.

[7] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ze dne 10. 5. 2021 uvedla, že je rovněž žákyní prvního stupně základní školy, která v návaznosti na mimořádné opatření zavedla rotační výuku i přesto, že ona sama po celou dobu nevykazovala známky žádného onemocnění a nevykazoval je ani nikdo z jejího okolí. Účast na prezenční výuce jí nebyla umožněna ani po předložení čestného prohlášení o bezinfekčnosti; nemůže se tak ob týden účastnit prezenční výuky. K samotnému mimořádnému opatření uvedla ve shodě s navrhovatelkou, že téměř rok trvající omezení školní výuky bude mít na vývoj dětí nedozírné následky, jež se mohou projevit až s odstupem několika let. Distanční výuka je v rozporu se školským zákonem, který předpokládá výuku prezenční. Žáci prvního stupně se nejsou schopni jakkoli efektivně učit bez dohledu učitele, který naopak není schopen distanční formou výuku v náležité kvalitě realizovat. Sám odpůrce uznává, že výuku čtení a psaní je možné uskutečňovat pouze prezenčně. Osoba zúčastněná na řízení dále namítá, že odpůrce při zdůvodnění mimořádného opatření vycházel ze selektivního a svévolného výběru dostupných odborných studií. Děti jsou navíc vůči nákaze virem SARS-CoV-2 v naprosté většině imunní, případně mívají jen velmi mírný nebo žádný průběh nemoci. Z odůvodnění mimořádného opatření není zřejmé, od jaké hodnoty odpůrce považuje počty nakažených za vysoké. Počtu 1600 nemocných na 100 tisíc obyvatel, se kterým operuje tzv. pandemický plán, se po celou dosavadní dobu epidemie počet pozitivně testovaných osob ani zdaleka nepřiblížil. Není ani zřejmé, jaká má být souvislost mezi počtem pozitivně testovaných dětí ve školách a celkovým počtem hospitalizovaných. Odůvodnění mimořádného opatření nezmiňuje žádný přesvědčivý důkaz o tom, že by plošné uzavření škol, navíc bez toho, aby byly ve školách indikovány osoby podezřelé z nákazy, mělo přinést efekt spočívající v likvidaci epidemie COVID-19. Osoba zúčastněná na řízení se proto domnívá, že mimořádné opatření nedostává požadavkům § 3 odst. 2 pandemického zákona na odůvodnění omezení, která jsou jím zaváděna. Rovněž má za to, že mimořádné opatření bylo vydáno v rozporu s čl. 2 odst. 2, čl. 4, čl. 10 odst. 1 a 2, čl. 31 a 33 Listiny, čl. 2, čl. 3 odst. 1 a 3, čl. 12 odst. 1, čl. 14 odst. 1, čl. 15, 16, 19, 24, 28 a 31 Úmluvy o právech dítěte, čl. 14 Listiny základních práv Evropské unie, čl. 13 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

pokračování

[8] Osoba zúčastněná na řízení dále ve svém vyjádření zdůraznila, že mimořádné opatření bylo vydáno podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 205/2020 Sb. (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) ve spojení s § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona. Jelikož ale posledně odkazované zákonné ustanovení stanovuje pouze možnost omezení vysokoškolské výuky, lze odpůrcem nařízené omezení základní školské výuky opřít jediné o zmíněný § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Ten však pojednává pouze o „osobách podezřelých z nákazy“ a neumožňuje tedy zasáhnout do ústavně zaručených práv osob zdravých nebo těch, u kterých podezření z nákazy není. Odpůrce tedy musel považovat za osoby podezřelé z nákazy všechny žáky základních škol, což podle názoru osoby zúčastněné na řízení neodpovídá realitě, když aktuálně ke dni jejího vyjádření bylo s pozitivním výsledkem testováno necelé 1 % populace. V odůvodnění mimořádného opatření však přestřel odpůrce údaje, které takový předpoklad popírají. Odpůrce tedy překročil vydáním mimořádného opatření svou pravomoc, neboť uložení jakékoli povinnosti fyzickým osobám, které jsou zdravé a nejsou podezřelé z nákazy infekčním onemocněním, jde nad rámec § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, a tedy k němu absentuje jakékoli zákonné zmocnění. Osoba zúčastněná na řízení se rovněž domnívá, že mimořádné opatření nesplňuje požadavky testu proporcionality, neboť omezení školní výuky nepovažuje za vhodné, potřebné ani přiměřené opatření.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Návrh na zrušení odpůrcova mimořádného opatření byl podán osobou k tomu oprávněnou a včas.

II. a) K návrhu na vyslovení nezákonnosti čl. I. odst. 4. mimořádného opatření

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že výrokem I. svého rozsudku ze dne 22. 6. 2021, č. j. 2 Ao 3/2021 – 105, rozhodl, že opatření obecné povahy vydané Ministerstvem zdravotnictví dne 29. 4. 2021 pod č. j. MZDR 14600/2021-6/MIN/KAN bylo v rozsahu čl. I. odst. 4. v rozporu se zákonem. V nyní posuzované věci se navrhovatelka částečně domáhala téhož (krom toho navíc vyslovení nezákonnosti čl. I. bodů 7 a 8 mimořádného opatření). Nejvyšší správní soud pro takové případy judikoval ve svém usnesení ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021 – 43, že „[d]eklaratorní výrok, jímž soud rozhodl, že opatření obecné povahy nebo jeho část bylo v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19), má účinky erga omnes (vůči všem). V dalších řízeních o návrhu

na vyslovení nezákonnosti téhož opatření obecné povahy nebo jeho části, jehož nezákonnost již byla vyslovena, proto materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je právě již dříve učiněné prohlášení nezákonnosti. Tyto návrhy soud odmítne [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].“

[11] Jelikož nezákonnost čl. I. odst. 4. napadeného mimořádného opatření byla Nejvyšším správním soudem již dříve pravomocně vyslovena (výše odkazovaným rozsudkem ze dne 22. 6. 2021, č. j. 2 Ao 3/2021 – 105), odmítl nyní návrh na vyslovení nezákonnosti čl. I. odst. 4. napadeného mimořádného opatření podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku).

II. b) K návrhu na vyslovení nezákonnosti čl. I. odst. 7. a 8. mimořádného opatření

[12] Ve zbývajícím rozsahu návrhu rozhodl Nejvyšší správní soud ve věci samé bez nařízení jednání, a sice za podmínek § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.; důvody pro tento postup přitom vyplývají z níže podaného právního hodnocení věci (srov. odst. [26]).

[13] Článkem I. odst. 7. mimořádného opatření odpůrce omezil „*provoz středisek volného času, a to tak, že se zakazuje osobní přítomnost dětí, žáků a studentů a jiných účastníků na tomto zájmovém vzdělávání, s výjimkou:*

- a) individuální konzultace (jeden účastník a jeden pedagogický pracovník) a*
- b) individuální prezenční výuky (jeden účastník a jeden pedagogický pracovník)“.*

[14] Článkem I. odst. 8. mimořádného opatření odpůrce omezil „*provoz školních klubů a školních družin, a to tak, že se zakazuje osobní přítomnost dětí, žáků a studentů a jiných účastníků na tomto zájmovém vzdělávání, s výjimkou dětí a žáků, kteří se mohou účastnit prezenční výuky podle tohoto mimořádného opatření, a to za podmínky, že v oddělení nebo skupině jsou přítomni děti nebo žáci pouze z jedné neměnné třídy prezenční výuky*“.

[15] Pokud osoba zúčastněná na řízení rozvedla argumentaci navrhovatelky mj. v tom směru, že odpůrce nebyl oprávněn zavést výše citovaná omezení postupem podle § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona ani podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví; Nejvyšší správní soud se s jejím názorem plně ztotožňuje.

[16] Podle § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona je mimořádným opatřením omezení výuky nebo jiného provozu vysoké školy nebo stanovení podmínek pro výuku nebo jiný provoz vysoké školy (další písmena tohoto ustanovení nyní netřeba citovat, protože se žádné z nich zjevně netýká škol ani školských zařízení). Na základě tohoto ustanovení mohl tedy odpůrce omezit jen provoz vysokých škol, což učinil v čl. I odst. 1 a 2 napadeného opatření, případně též v jeho čl. I odst. 10, 11 a 13 písm. a). Nyní posuzovaný návrh na vyslovení nezákonnosti napadeného opatření se však netýká omezení provozu vysokých škol (nýbrž provozu středisek volného času při základních školách a školních klubů a školních družin). Proto soud nezkoumal, zda odpůrce v záhlaví napadeného opatření správně užil odkazu na § 2 odst. 2 písm. f) pandemického zákona, a dále se věnoval jen odpůrcovým možnostem postupovat podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona

pokračování

o ochraně veřejného zdraví. Lze nicméně konstatovat, že zákonodárce v pandemickém zákoně, který měl být určen speciálně k zakotvení nástrojů pro zvládání pandemie SARS-Cov-2, upravil možnost omezení výuky nebo jiného provozu, pouze pokud jde o vysoké školy, zatímco omezování ostatních škol a školských zařízení sem nezahrnul, a ponechal je tak v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví. Ten ale k takto plošným opatřením není určen, nejsou-li naplněny a osvědčeny velmi specifické podmínky (především že „ohniskem nákazy“ je celé území České republiky, jak bude podáno níže).

[17] Podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku

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, dezinsekcce a deratizace na celém zasaženém území; ohniskovou dezinfekci, dezinsekcce 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, dezinsekcce nebo deratizace stanovené rozhodnutím příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví a strpět provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekcce nebo deratizace v termínu stanoveném tímto rozhodnutím; náklady na tuto ohniskovou dezinfekci, dezinsekcce 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.

[18] Většina písmen tohoto ustanovení míří k úzce věcně vymezeným příkazům nebo zákazům (zákaz prodeje podezřelých potravin, zákaz používání vod, vyčlenění lůžek nebo přímo objektů k izolaci osob, provedení dezinfekce), které mají přispět k lepšímu zvládnutí konkrétních ohnisek epidemie. [Soud tu nechává stranou „zbytkové“ ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, k němuž se ve své judikatuře vyjádřil již opakovaně, viz rozsudek ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63, body 141–146.] Naopak, široce je formulováno právě písmeno b), které zahrnuje velké množství běžných oblastí života a současně se intenzivně dotýká práv a svobod jeho adresátů. I způsob formulace tohoto ustanovení je odlišný: ostatní písmena vážou příkazy a zákazy na věci, vodní zdroje či místa, kdežto písmeno b) je zaměřeno přímo na osoby, tedy konkrétně *fyzické osoby podezřelé z nákazy*.

[19] Ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje zásah do řady ústavně zaručených základních práv (svobody pohybu a shromažďování, práva

na ochranu zdraví či práva na vzdělání), a proto musí být vykládáno restriktivně tak, že umožňuje zakázat nebo omezit styk jen těch skupin fyzických osob, u nichž existuje konkrétní podezření z nákazy či vyšší riziko, že by mohly být nakaženy. Takový předpoklad však nelze učinit ve vztahu ke každému, kdo se nachází na území České republiky, a to zvláště ne v době, kdy už se množství osob pravidelně podrobuje povinnému testování, a naopak je tak u nich třeba předpokládat, že podezřelé z nákazy nejsou.

[20] V rozsudku ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021 - 65, který se zabýval testováním dětí, žáků a studentů, připomněl Nejvyšší správní soud odpůrcův argument, který vycházel z toho, že je podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví oprávněn nařídít uzavření nebo omezení provozu škol – a tím spíše je podle vlastního přesvědčení oprávněn nařídít též testování zaměstnanců, dětí, žáků a studentů ve školách. Soud našel oporu pro povinné testování ve školách v jiném písmenu ustanovení § 69 odst. 1 uvedeného zákona, podotkl však, že odpůrcova úvaha do jisté míry pomíjí úvod celého § 69 odst. 1 písm. b), který umožňuje zakázat nebo omezit styk jen u *osob podezřelých z nákazy* (viz body 29 – 31 odkazovaného rozsudku).

[21] Detailně se pak Nejvyšší správní soud vyslovil k povaze § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví ve svém rozsudku ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 44, v němž mj. zkoumal možnost omezit podle tohoto ustanovení činnost provozoven stravovacích služeb a provoz heren a kasin. Každé z opatření uvedených v demonstrativním výčtu podaném v tomto ustanovení za slovem *zejména* musí představovat *zákaz nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*, tedy sledovat účel vymezený již v samotném úvodu ustanovení. Osobou podezřelou z nákazy nemůže být bez dalšího každý; pojem *fyzická osoba podezřelá z nákazy* je legislativní zkratkou zavedenou v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví. Rozumí se jí fyzická osoba, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy. Ohniskem nákazy je pak místo, ve kterém se šíří nákaza (§ 65 věta druhá zákona o ochraně veřejného zdraví). Osobou podezřelou z nákazy je podle judikatury Nejvyššího správního soudu též osoba s pozitivním výsledkem antigenního testu poskytnutého zaměstnavatelem (srov. rozsudek téhož soudu ze dne 14. 3. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 - 133, bod 81) či provedeného ve škole (již citovaný rozsudek ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021 - 65).

[22] Teoreticky nelze vyloučit, že v extrémní situaci by ohniskem nákazy mohla být celá Česká republika, a osobou podezřelou z nákazy by tedy mohl být každý, kdo se ocitá na jejím území. Samotný fakt, že probíhá celosvětová pandemie, však k takovému závěru automaticky nestačí. Pokud by ohnisko nákazy pokrývalo celé území státu, byl by to především důvod pro vyhlášení nouzového stavu (několik měsíců trvající nouzový stav přitom skončil dne 11. 4. 2021).

[23] Ani v nyní posuzované věci (ať již v odůvodnění napadeného mimořádného opatření nebo ve svém vyjádření k návrhu na vyslovení nezákonnosti) neuvedl odpůrce nic, z čeho by plynulo, že ohniskem nákazy je celá Česká republika, natož aby takové tvrzení prokázal. Nejvyšší správní soud rovněž odmítl názor, že by odpůrce mohl vydávat plošná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví

pokračování

z preventivních důvodů (viz body 41–46 rozsudku ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021 - 44).

[24] Odůvodnění napadeného opatření používá spíše obecné formulace („*ve školách je evidován dlouhodobě významný počet ohnisek nákazy*“, „*školy patří mezi nejpočetnější ohniska nemoci*“) a současně připouští, že ani prudký nárůst výskytu onemocnění po začátku školního roku u starších žáků a studentů neumožňuje určit, zda k nákazám došlo ve školách, nebo mimo ně. O konkrétním epidemiologickém riziku, které by mohli představovat mladší žáci na 1. stupni základní školy, odůvodnění mlčí (naopak říká, že nemoc se tu šíří významně méně než mezi staršími dětmi) a u dětí předškolního věku uvádí, že souvislost nákazy s pobytem v mateřské škole není prokázána. Přímo ve vztahu k čl. I. odst. 7 a 8 neuvádí odůvodnění napadeného mimořádného opatření ničeho než zdůvodnění výjimek z těchto zákazů; k samotným důvodům zavedení těchto omezení se zde odpůrce tedy nevyjádřil. Toto odpůrcovo mlčení nasvědčuje tomu, že se buď vůbec nezamýšlel nad tím, zda má formulace *fyzická osoba podezřelá z nákazy* nějaký smysl (a jaký), nebo automaticky pokládal za *fyzickou osobu podezřelou z nákazy* každé dítě navštěvující střediska volného času, školní družiny a školní kluby. Takovýto výklad ale nemůže obstát. Odpůrce ve skutečnosti používá § 69 odst. 1 písm. b) způsobem, jako by v něm jeho úvodní pasáž (*zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*) vůbec nebyla a jako by mezi jeho pravomoci při epidemii patřilo obecně a bez dalších podmínek omezení svobody pohybu všem obyvatelům, zákaz veškerých představení, uzavření veškerých škol, restaurací apod. Takové úvahy však nejen že jsou obtížně přijatelné z ústavněprávního hlediska, ale ani nemají žádný podklad ve znění zákona.

[25] Nejvyšší správní soud tedy setrvává na názoru, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví je ze své povahy určen spíše k časově a místně omezeným protiepidemickým opatřením, která jsou podmíněna konkrétním podezřením na výskyt nákazy u konkrétního okruhu osob. Nejde a nemůže jít o plošný nástroj podobný tomu, jaký má po dobu nouzového stavu k dispozici vláda (srov. § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení), a **vzhledem k úvodu samotného ustanovení jej tím spíše nelze použít k plošnému uzavření či omezení provozu všech středisek volného času, školních klubů a školních družin.**

[26] Nařízením předmětných omezení překročil odpůrce meze, které mu pro jeho protiepidemická opatření dává zákon. Tento nesprávný postup lze přirovnat k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., v řízení o zrušení opatření obecné povahy užitý přiměřeně podle § 101b odst. 4 s. ř. s.), pro něž soud zruší napadené rozhodnutí (zde opatření obecné povahy) i bez jednání. Odpůrcův postup měl vliv na zákonnost napadeného opatření, neboť na základě § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nemohlo být napadené opatření vůbec vydáno.

[27] Za této situace nepokládá Nejvyšší správní soud za potřebné se vyjadřovat k dalším namítným vadám napadeného opatření.

III. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud vyslovil výrokem II. tohoto rozsudku nezákonnost čl. I. odst. 7 a 8 napadeného mimořádného opatření (§ 13 odst. 4 pandemického zákona).

[29] Při rozhodování o náhradě nákladů řízení je určující kritérium celkového procesního úspěchu ve věci, kterého nyní dosáhla navrhovatelka. Navrhovatelka proto má vůči odpůrci právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.). Náklady řízení placené navrhovatelkou identifikoval soud toliko na základě obsahu soudního spisu, neboť navrhovatelka je nevyčísčila. Náklady tudíž spočívají toliko v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5000 Kč. Výrokem III. tohoto rozsudku proto Nejvyšší správní soud uložil odpůrci povinnost nahradit navrhovatelce tyto náklady řízení k rukám jejího zákonného zástupce, a to do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku.

[30] Osobě zúčastněné na řízení neuložil Nejvyšší správní soud žádnou povinnost, s jejímž plněním by byly spojeny náklady, a proto zde nejsou náklady, na jejichž náhradu by měla podle § 60 odst. 5 věty první s. ř. s. právo. Pro úplnost lze podotknout, že Nejvyšší správní soud neshledal existenci důvodů zvláštního zřetele hodných, jež by mohly opodstatňovat přiznání náhrady nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení (§ 60 odst. 5 *in fine* s. ř. s.). Výrokem IV. tohoto rozsudku proto rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 22. července 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu